

Øyvind Lind Kvanmo

Mellom tillit og kontroll

En kvantitativ undersøkelse av faktorer som påvirker praktiseringen av mål- og resultatstyring i sentralforvaltningen

Masteroppgave i Master of Public Administration

Veileder: Leiv Opstad

Mai 2020

Øyvind Lind Kvanmo

Mellom tillit og kontroll

En kvantitativ undersøkelse av faktorer som påvirker
praktiseringen av mål- og resultatstyring i
sentralforvaltningen

Masteroppgave i Master of Public Administration
Veileder: Leiv Opstad
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden

Forord

Hvordan departementer og direktoratet styres i skjæringspunktet mellom fag og politikk har vært en del av min arbeidshverdag over mange år. Jeg er spesielt interessert i hvordan mål- og resultatstyring kan fungere i virksomheter så er såpass tett på politikerne og dermed ikke alltid kan jobbe eller prioritere mot stabile mål over tid. Mål- og resultatstyring var derfor et naturlig tema for min masteroppgave.

Jeg vil takke min arbeidsgiver, Utdanningsdirektoratet, for å ha lagt til rette for at jeg kunne gjennomføre MPA-studiet. Jeg vil også takke familien min som har utvist svært mye tålmodighet i denne perioden.

Jeg vil også rette en stor takk til min veileder, Leiv Opstad. Takk for gode diskusjoner, innspill og uvurderlig støtte i arbeidet med oppgaven.

I tillegg vil jeg takke mine medstudenter for gode faglige diskusjoner og NSD for å velvillig ha stilt data til rådighet for denne oppgaven.

De data som er benyttet her er hentet fra «Departementsundersøkelsen 2016» og «Direktoratsundersøkelsen 2016». Undersøkelsen er gjennomført av UiO, UiB og UiA og finansiert av UiO, UiB og UiA. Data er tilrettelagt og stilt til disposisjon i anonymisert form av NSD – Norsk senter for forskningsdata AS. Verken UiO, UiB, UiA eller NSD er ansvarlig for analysen av dataene eller de tolkninger som er gjort her.

Øyvind Lind Kvanmo

Oslo – 21.05.2020

Sammendrag

I denne oppgaven undersøker jeg faktorer som påvirker i hvilken grad ansatte i norsk sentralforvaltning legger vekt på resultater og effektivitet i jobben sin. Resultater og effektivitet er helt sentralt størrelser innenfor mål- og resultatstyring som har vært det grunnleggende styringsprinsippet i statsforvaltningen siden 80-tallet.

Det teoretiske rammeverket i denne oppgaven bygger på mange ulike bidrag fra både norsk, nordisk og amerikansk kontekst. En teoretisk utfordring er at mange tidligere studier enten er gjennomført i en angloamerikansk kontekst eller på lokalt nivå. Det finnes begrenset med studier av mål- og resultatstyring i statsforvaltningen i Norge. Slik sett kan oppgaven bidra med mer kunnskap på et område hvor det finnes få empiriske studier. Den teoretiske modellen består av tre grupper med faktorer som vi venter at har betydning. Det er individuelle faktorer slik som erfaring, utdanning og motivasjon. Videre er det jobberelaterte faktorer slik som posisjon i virksomheten, egenskaper ved arbeidsoppgavene og kontakt med private virksomheter. Den siste gruppen med faktorer er organisatoriske og kulturelle faktorer. Disse inkluderer forvaltningsnivå, gjensidig tillit mellom forvaltningsnivåene og de ansattes syn på eller forståelse av mål- og resultatstyring.

Metodisk er denne oppgaven en kvantitativ tverrsnittstudie basert på data fra forvaltningsundersøkelsen fra 2016. Resultatene i oppgaven viser at både individuelle faktorer blant de ansatte samt jobberelaterte faktorer har til dels stor betydning for i hvilken grad de ansatte vektlegger resultater og effektivitet. Derimot ser organisatoriske og kulturelle faktorer ut til å ha noe mindre betydning. Enkeltfaktoren som ser ut til å ha størst betydning er altruistisk motivasjon. Dette handler da om i hvilken grad de ansatte vektlegger det å gjøre noe samfunnsnyttig i sin jobb. Resultatene kan også indikere at kontrollaspektet bør tones ned til fordel for læringsaspektet ved utforming av mål- og resultatstyringssystemet i staten.

Summary

In this thesis I will examine factors that impact how employees in Norwegian government agencies emphasize results and efficiency in their job. Performance management and performance measurement has been the underlying principle of management and governance in Norwegian government agencies since the 80s.

The theoretical framework for this thesis rests on contributions from different previous studies, both from a Norwegian, Nordic and American context. It is a theoretical challenge that many previous studies have been carried out in an Anglo-American or local context. There is currently a lack of empirical studies of the Norwegian central government. Thus, this thesis can potentially make relevant contributions to the literature. The theoretical framework comprises three groups of relevant factors associated with emphasize on results end efficiency. The three groups are individual factors, job related factors and organizational and cultural factors. Individual factors cover experience, education and motivation. Job related factors include position in the agency, tasks and contact with private sector firms. Among the organizational and cultural factors, we include level of the government agency, mutual trust between agencies and employees view of performance management and measurement.

This thesis is a cross sectional quantitative study utilizing regression analysis. The data used comes from a survey conducted across all Norwegian government agencies in 2016. The findings show that both individual and job related factors has an impact on the emphasis on results and efficiency. On the other hand, the organisational and cultural factors seem to have comparable less impact. The most important single factor seems to be altruistic motivation among the employees. The results in this thesis might imply that the design of the results management system should put less emphasize on the control aspect and more emphasize on the learning aspects of the system.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Sammendrag	2
Summary	3
Oversikt over tabeller.....	5
Oversikt over figurer	5
1 Innledning.....	6
1.1 Problemstilling.....	7
2 Mål- og resultatstyring	8
2.1 Formålet med mål- og resultatstyring.....	9
2.2 Utforming av mål- og resultatstyringssystemer	11
2.3 Mål og resultatstyring i sentralforvaltningen i Norge	13
2.4 Hvordan forstår vi formålet med mål- og resultatstyring?	15
3 Teoretisk modell – mål og resultatstyring i praksis.....	17
3.1 Individuelle faktorer	20
3.2 Egenskaper ved jobb og jobbsituasjon.....	24
3.3 Organisatoriske og kulturelle forhold.....	26
3.4 Oppsummering av den teoretiske modellen.....	29
4 Hypoteser	29
5 Vitenskapsteori og metode	31
5.1 Vitenskapsteoretisk ståsted	31
5.2 Valg av metode.....	33
5.3 Presentasjon av datagrunnlag.....	36
6 Operasjonalisering.....	37
6.1 Avhengige variabler.....	38
6.2 Individuelle faktorer	40
6.3 Jobbrelaterte faktorer	41
6.4 Organisatoriske og kulturelle faktorer	42
6.5 Oversikt over variabler	44
7 Presentasjon og drøfting av resultater.....	45
7.1 Deskriptiv statistikk	46
7.2 Regresjonsresultater	49
7.3 Betydningen av individuelle faktorer	52
7.3.1 Betydningen av erfaring	53

7.3.2 Utdanning	54
7.3.3 Altruistisk motivasjon	55
7.3.4 Forskningsspørsmål 1: Betydningen av individuelle faktorer	56
7.4 Betydningen av jobbrelevante faktorer	58
7.4.1 Betydningen av å være leder	59
7.4.2 Egenskaper ved arbeidsoppgavene	60
7.4.3 Kontakt med private bedrifter	62
7.4.4 Forskningsspørsmål 2: Betydningen av jobbrelevante faktorer	62
7.5 Betydningen av organisatoriske og kulturelle faktorer	64
7.5.1 Betydningen av forvaltningsnivå	65
7.5.2 Gjensidig tillit	66
7.5.3 Synet på mål- og resultatstyring	67
7.5.4 Forskningsspørsmål 3: Betydningen av organisatoriske og kulturelle faktorer	68
8 Oppgavens begrensninger	70
9 Oppsummering og videre studier	71
Litteratur	74
Vedlegg 1 – Gjennomsnitt og spredning for utvalgene	77
Vedlegg 2 – Standardiserte regresjonskoeffisienter	78
Vedlegg 3 – Residual- og regresjonsplott	79

Oversikt over tabeller

Tabell 1: Svarprosent samlet og pr forvaltningsnivå	37
Tabell 2: Oversikt over teoretiske faktorer og operasjonalisering	45
Tabell 3: Deskriptiv statistikk	47
Tabell 4: Avhengig variabel i regresjonsmodellene	49
Tabell 5: Regresjonsresultater	51
Tabell 6: Regresjonsresultater for individuelle faktorer	52
Tabell 7: Regresjonsresultater for jobbrelevante faktorer	58
Tabell 8: Regresjonsresultater for organisatoriske og kulturelle faktorer	64

Oversikt over figurer

Figur 1: Overordnet teoretisk modell	19
Figur 2: Oversikt over operasjonalisering	38
Figur 3: Illustrasjon av resultatkjeden	39

1 Innledning

I denne oppgaven vil jeg undersøke faktorer som påvirker i hvilken grad statsansatte legger vekt på resultater og effektivitet i jobben sin. Jeg vil undersøke dette gjennom en kvantitativ analyse av data fra forvaltningsundersøkelsen fra 2016.

Mål- og resultatstyring har vært det grunnleggende styringsprinsippet i staten siden slutten av 80- tallet (Christensen et al., 2014, s. 72). I norsk statsforvaltning handler mål- og resultatstyring om å sette mål for hva virksomhetene skal oppnå, følge opp at målene nås og bruke informasjon om dette til læring, styring og kontroll (DFØ, 2019). Ressursinnsatsen eller kostnadssiden er også et viktig aspekt ved dette og spørsmålet er da hvor effektivt forvaltningen kan løse sine oppgaver. Slik sett skal mål- og resultatstyring bidra til vekt på resultater og effektivitet heller en aktiviteter og enkeltoppgaver (DFØ, 2019).

I utgangspunktet gjelder mål- og resultatstyring på virksomhetsnivå. Samtidig er de ansatte i sentralforvaltningen med deres kompetanse, erfaring og kapasitet til å løse problemer og implementere politikk, en svært viktig ressurs for forvaltningen (Arnaboldi et al., 2015, s. 5). Vi vet imidlertid lite om hvordan mål- og resultatstyring fungerer i praksis i den norske sentralforvaltningen. Det finnes mange studier av mål- og resultatstyring, men de fleste er utført i en angloamerikansk kontekst og/eller på lokalt nivå (Johanson et al., 2019).

Tema for oppgaven er altså mål- og resultatstyring og gjennom problemstillingen er dette avgrenset til å undersøke i hvilken grad de ansatte i sentralforvaltningen legger vekt på resultater og effektivitet. Det mest interessante spørsmålet er kanskje likevel hvilke faktorer som påvirker dette og som kan forklare variasjon. Fordi mål- og resultatstyring er et såpass bredt tema, vil jeg dele teorigjennomgangen i to ulike kapitler. Kapittel 2 favner relativt bredt og er et teoretisk bakteppe. Hensikten er da å gi et bredt teoretisk bakteppe for den mer konkrete og avgrensede teoretiske modellen for oppgaven. Den mer konkrete teoretiske modellen drøfter og presenterer jeg i kapittel 3. Denne oppgaven er en kvantitativ tverrsnittstudie. Problemstillingen er noe avgrenset gjennom forskningsspørsmålene, men kan ytterligere presiseres gjennom å utlede hypoteser. Dette er tema for kapittel 4. I kapittel 5 gjør jeg rede for oppgavens vitenskapsteoretiske ståsted samt metodiske valg og betraktninger.

I kapittel 6 drøfter jeg operasjonalisering av relevante faktorer fra den teoretiske modellen. Siden oppgaven baserer seg på sekundærdata, er det nødvendig å vie en del plass til dette temaet. Basert på det teoretiske rammeverket, operasjonaliseringen og de metodiske valgene presenterer jeg resultatene av analysene i kapittel 7. Jeg vil også drøfte resultatene i dette

kapitlet. Resultatene og drøftingen av dem henger tett sammen og jeg velger derfor å gjøre dette samlet. Det er selvsagt mange begrensninger knyttet til oppgaven her. Jeg har valgt å samle noen av de mer overordnede begrensningene i et eget kapittel, kapittel 8.

1.1 Problemstilling

Problemstillingen for denne oppgaven er: *I hvilken grad vektlegger ansatte i sentralforvaltningen resultater og effektivitet i jobben og hvilke faktorer kan forklare variasjonen i dette?*

Gitt at mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i statsforvaltningen, er det interessant å undersøke i hvilken grad de ansatte legger vekt på disse sentrale elementene. Problemstillingen er overordnet og omfattende, og jeg velger derfor å avgrense denne gjennom tre forskningsspørsmål:

Hvilken betydning har følgende faktorer for i hvilken grad de ansatte i sentralforvaltningen legger vekt på resultater og effektivitet:

1. Individuelle faktorer
2. Jobbrelaterte faktorer
3. Organisatoriske og kulturelle faktorer

Jeg vil avgrense dette ytterligere gjennom å utlede hypoteser basert på den teoretiske modellen. Dette er tema for kapittel 4.

Den viktigste begrunnelsen for valg av denne problemstillingen er at det finnes relativt få studier av mål- og resultatstyring på tvers av den norske sentralforvaltningen. Det finnes en omfattende litteratur om mål- og resultatstyring, men de fleste empiriske studier er enten gjennomført i en angloamerikansk kontekst eller på lokalt nivå (Johanson et al., 2019). Dette til tross for at mål- og resultatstyring har vært det grunnleggende styringsprinsippet i staten siden 80-tallet. Drøfting og analyse av problemstillingen her bør derfor kunne tilføre ny kunnskap. Sagt på en annen måte kan vi identifisere relevante faktorer i litteraturen og flere av disse er testet empirisk men i andre kontekster. Det er altså først og fremst når det gjelder konteksten (sentralforvaltningen) hvor denne oppgaven kan bidra med ny kunnskap.

Sentralforvaltningen skiller seg fra blant annet kommunal sektor og andre statlige virksomheter (for eksempel sykehus og universiteter) ved at den typisk er nærmere politikken enn tjenesteproduksjonen. Spørsmålet er da om faktorer som er undersøkt i mer produksjonsnære kontekster også gjør seg gjeldende i departementer og direktorater. I mangel på tidligere studier velger jeg å gjøre en relativt bred analyse. Ulempen med dette er at det er

begrenset plass til å gå i dybden. Fordelen er imidlertid at det er mulig å kontrollere for mange faktorer samtidig. Mål- og resultatstyring er et bredt felt og det er derfor mange faktorer som kan påvirke praksis. En fare dersom oppgaven var avgrenset strengere til for eksempel bare en faktor, er at vi da ikke kan vite hvilken betydning andre faktorer spiller og hvordan utelatte faktorer påvirker de inkluderte faktorene.

2 Mål- og resultatstyring

I dette kapitlet vil jeg drøfte mål- og resultatstyring bredt som et bakteppe for den mer konkrete teoretiske modellen som kommer i neste kapittel. Det er viktig å understreke at dette kapitlet primært er et teoretisk bakteppe. Mye av drøftingen vil ta utgangspunkt i den teoretiske modellen som er presentert i kapittel 3. Det er imidlertid flere viktige grunner til å bruke plass på et bakteppe. For det første er dette bakteppet konteksten for den mer konkrete teoretiske modellen. Selv om vi kan trekke analytiske skiller mellom formål med mål- og resultatstyring, utforming av systemet og praksis, henger disse sammen. Jeg vil derfor også trekke inn dette teoretiske bakteppet i drøftingen av forskningsspørsmålene.

Mål- og resultatstyring er et omfattende felt både i litteraturen og i praksis (Johnsen, 2007, 2014) og det finnes en omfattende forskningen på feltet (Johnsen, 2005). Samtidig er forskningen noe sprikende og dekker over mange fagfelt (Arnaboldi et al., 2015; Lægred et al., 2006). Det er derfor vanskelig å finne en dekkende og omforent modell i litteraturen. I denne oppgaven vil jeg derfor utlede en teoretisk modell basert på tidligere forskning, men modellen vil basere seg på flere kilder. Problemstillingen for denne oppgaven handler om praksis, altså hvordan mål- og resultatstyring praktiseres. Analytisk kan vi beskrive mål- og resultatstyring på i alle fall tre nivåer:

1. Formålet eller hensikten med mål- og resultatstyring
2. Operasjonalisering eller utforming av mål- og resultatstyringssystemet
3. Praksis, hvordan mål- og resultatstyringen praktiseres og hvordan systemet oppleves og forstås av de ansatte og eventuelt også andre grupper slik som brukere.

Det er altså det tredje punktet, praksis, som er hovedtema for oppgaven. Selv om vi kan trekke analytiske skiller mellom de ulike nivåene, henger de også sammen. Analysen her ville derfor blitt ufullstendig uten et bakteppe som også dekker punkt 1 og 2. Hensikten med dette kapitlet er å tegne dette bakteppet.

Innledningsvis er det på sin plass å si noe om selve begrepet mål- og resultatstyring. I litteraturen brukes flere ulike begreper. På engelsk er begrepene «performance management»

og «performance measurement» vanlige. For eksempel bruker Behn (2003) «performance measurment» mens Arnaboldi et al. (2015) bruker «performance management». Tematisk skriver de om det samme fenomenet. Brignall og Modell (2000) bruker begge begrepene i samme artikkel. Christensen og Læg Reid (2008) og Læg Reid et al. (2006) bruker begrepet «management by objectivs and results» som er en mer ordrett oversettelse av mål- og resultatstyring. På norsk bruker Johnsen og Larsen (2015) både «mål- og resultatstyring» og «resultatstyring». Opstad (2013) bruker derimot mer gjennomgående «resultatmåling». Det kan selvsagt ligge nyanseforskjeller i begrepsbruken, men det er vanskelig å finne de mer substansielle forskjellene. Det ser ut som om begrepene brukes mer eller mindre som synonymmer. Jeg velger her å bruke begrepet «mål- og resultatstyring» fordi det er dette begrepet som brukes i sentralforvaltningen (DFØ, 2019). Teoretisk legger jeg forståelsen hos Johnsen (2007, s. 11) til grunn. Mål- og resultatstyring består da av tre prosesser; resultatmålinger, sammenligninger og rapportering. Utgangspunktet er å fremskaffe relevante data eller opplysninger om resultater. Disse må sammenlignes for å kunne brukes som grunnlag for å vurdere resultatene. Sammenligninger kan forstås bredt og sammenligningsgrunnlaget kan både være tidligere resultater, andre virksomheter eller mål. Endelig må informasjonen rapporteres for å kunne brukes som beslutningsgrunnlag. Dette innebærer også å sette informasjonen i kontekst. Konteksten kan være faglig, organisatorisk eller politisk.

2.1 Formålet med mål- og resultatstyring

I dette delkapittelet vil jeg gjennomgå relevant litteratur som omhandler hensikt eller formål med mål- og resultatstyring. Ambisjonen er å gi et teoretisk utgangspunkt. Som omtalt innledningsvis er mål- og resultatstyring et omfattende felt både i litteraturen og i praksis (Johnsen, 2007, 2014) og det finnes en omfattende forskningen på feltet (Johnsen, 2005). Samtidig er forskningen noe sprikende og dekker over mange fagfelt (Arnaboldi et al., 2015; Læg Reid et al., 2006). Det er derfor vanskelig å finne en dekkende og omforent modell i litteraturen og dette gjelder også hva som er formålene med mål- og resultatstyring. For eksempel omtaler Fryer et al. (2009, s. 480) 17 ulike og til dels motstridene grunner til å innføre mål- og resultatstyring.

Behn (2003) identifiserer 8 ulike grunner til at ledere i offentlig sektor benytter seg av mål- og resultatstyringsteknikker:

1. Evaluere resultater
2. Kontrollere underordnede

3. Fordele budsjettmidler
4. Motivere ansatte
5. Fremheve virksomhetens gode resultater overfor omgivelsene
6. Feire gode resultater
7. Lære gjennom å identifisere hva som virker og hva som ikke virker
8. Forbedre tjenester

Disse åtte mulige formålene er i liten grad overlappende men de henger tematisk sammen. Samtidig krever de ulike formålene ulik informasjon og ikke minst ulike prosesser (Behn, 2003). Selv om det er åtte ulike formål, er forbedring kanskje det mest sentrale. Det er vanskelig å se for seg at mål- og resultatstyring tas i bruk uten at det ligger en ambisjon om bedre tjenester til grunn. Analytisk er det likevel en viktig distinksjon. Det er ikke gitt at bruk av resultatmålinger i for eksempel fordeling av budsjettmidler automatisk også fører til forbedringer (Behn, 2003).

Johnsen og Larsen (2015, s. 34) peker på at mål- og resultatstyring kan ha mange ulike formål, men trekker samtidig frem tre aspekter. For det første kan mål- og resultatstyring brukes som grunnlag for å vurdere virkninger og resultater av produksjonen i virksomhetene. Det andre aspektet bygger på det første. Dersom mål- og resultatstyring brukes til å vurdere virkninger og effekter, kan dette videre brukes til læring. Gjennom læring kan offentlig sektor forbedre tjenestene. Det tredje aspektet er åpenhet om hva som skjer i offentlig forvaltning. Slik sett kan mål- og resultatstyring forstås som en styringsform hvor virksomhetene systematisk prøver å måle virkningene av produksjonen for individer og for samfunnet. Hensikten er da todelt. For det første er dette et grunnlag for å vurdere effektivitet og for det andre kan virksomhetene lære og gjennom læringsprosessene forbedre tjenestene (Johnsen & Larsen, 2015, s. 34).

Selv om litteraturen spriker noe når det gjelder formålet med mål- og resultatstyring må vi kunne si at et viktig aspekt handler om å formulere mål og resultatkrav. Til disse kan det også (ofte) knyttes indikatorer. Hensikten er da å sammenligne de resultatene virksomheten oppnår med de ønskede resultatene. Til grunn for dette ligger en ambisjon om forbedring. En forutsetning er da at virksomheten klarer å vurdere resultatene samt lære av dette. En isolert vurdering av resultater opp mot et mål, uten noen form for læringseffekt kan vanskelig gi forbedringer. Samtidig kan måling eller vurdering av resultater være tilstrekkelig som grunnlag for rapportering både innad i virksomhetene og til overordnede organer.

Dette doble formålet (rapportering og læring) kan spores tilbake til to ulike faglige retninger. Målformulering og rapportering innebærer delegering og har sine røtter i økonomisk teori generelt og prinsipal-agent teori mer spesifikt (Johnsen, 2005; Johnsen & Larsen, 2015; Læg Reid et al., 2006). Når virksomheten blir stor og kompleks kan ikke eieren utføre alle oppgaver selv, men må delegere til agenter (Johnsen & Larsen, 2015, s. 33). Kjernen i slik teori er altså at agenten opptrer på prinsipalens vegne. I en slik situasjon vil det være en fare for opportunistisk adferd fra agentens side. Det innebærer da at agenten følger sine egne interesser i tillegg til eller i stedet for prinsipalen. Dette kan skje fordi prinsipalen ikke kan observere alt agenten gjør og dette åpner for situasjoner med skulte handlinger eller skjult informasjon (Fallan & Pettersen, 2016, s. 143; Johnsen & Larsen, 2015, s. 34). En måte å håndtere slike situasjoner på fra prinsipalens side er nettopp kontroll.

Læringsaspektet kan spores tilbake til ledelses- og organisasjonsteoretiske røtter som tilsier at overordnede og underordnede organer har felles interesser og at effektiv produksjon forutsetter klar arbeidsdeling og tilstrekkelig autonomi (Læg Reid et al., 2006, s. 252). Johnsen og Larsen (2015) fremhever imidlertid at dette også kan forstås innenfor en utvidelse av prinsipal-agent teorien. Dersom vi legger et noe mindre negativt menneskesyn til grunn, handler ikke prinsipal-agent relasjoner utelukkende om å redusere prinsipalens tap ved delegering. Fra agentens side er det et selvstendig poeng å redusere rapporteringskostnadene. I tillegg kan agenten bruke sitt informasjonsfortrinn positivt til fordel for begge parter og dette kan legge til rette for læring hos prinsipalen også (Johnsen & Larsen, 2015, s. 34).

I alle tilfeller illustrerer dette at mål- og resultatstyringssystemer er komplekse og sammensatte systemer med en potensiell spenning mellom delegering og kontroll (Læg Reid et al., 2006, s. 252). Dette innebærer også en fare for utilsiktede negative konsekvenser (Arnaboldi et al., 2015; Johnsen, 2005). Hvilken vei et slikt system eventuelt tipper, er da mer et empirisk spørsmål (Læg Reid et al., 2006, s. 256).

2.2 Utforming av mål- og resultatstyringssystemer

Det neste analytiske nivået etter formål er operasjonalisering eller utforming av mål- og resultatstyringssystemer. Rent logisk sier det seg selv at det er en til dels sterk sammenheng mellom disse analytiske nivåene. Ulike formål krever noe ulike utforming og ikke minst ulike indikatorer (Behn, 2003). For eksempel er det nødvendig med en eller annen form for målestokk eller sammenligningsgrunnlag dersom mål- og resultatstyring skal brukes til å evaluere resultater (Behn, 2003, s. 594). Dette kan blant annet være mål, tidligere resultater

eller resultater fra andre, sammenlignbare virksomheter. I tillegg krever et slikt formål indikatorer eller mål på effekter og/eller resultater.

Mye av den samme informasjonen kan også brukes dersom formålet med mål- og resultatstyring er læring. Målestokkanalyse er velegnet også for læringsformål (Behn, 2003, s. 596). Dette krever imidlertid at virksomhetene det sammenlignes med er gode, slik at sammenligningen kan avdekke hvor en virksomhet har et forbedringspotensial. Imidlertid er det ikke tilstrekkelig å ha informasjon om resultater. For å oppnå læring er det også nødvendig med informasjon om prosesser for å kunne si noe om hva som kan forbedres og hvordan (Behn, 2003, s. 596).

Dersom formålet er kontroll, kan også informasjon om resultater og/eller effekter være nyttig. Derimot er det ofte også nødvendig med informasjon om hva underordnede (ansatte eller virksomheter) gjør (Behn, 2003, s. 594). Dersom kommunen vil kontrollere at lærere forholder seg til læreplanen, er det ikke tilstrekkelig med informasjon om resultater. Det krever også informasjon om hva lærerne gjør. Det er kanskje her noe av kritikken mot mål- og resultatstyring kan oppstå. Dersom kontrollformålet blir tungtveiende, kan det føre til mye aktivitetsrapportering.

Når det gjelder sammenhengen mellom utforming av mål- og resultatstyringssystemer og bruk av resultatinformasjon er det noen variabler som ser ut til å være gjennomgående i litteraturen. Moynihan og Pandey (2010, s. 859) finner at ledere som oppfatter en klar sammenheng mellom resultater og belønning, i større grad bruker informasjon fra resultatmålinger som grunnlag for beslutninger. Denne studien er imidlertid gjennomført i en amerikansk kontekst hvor en slik kobling mellom resultater og belønning nok er mer utbredt enn i Norge. Det er derfor vanskelig å si noe om overføringsverdien. Det er imidlertid andre variabler som nok har større overføringsverdi. For det første er det viktig at informasjonen er tilgjengelig og aktuell (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019, s. 701; Moynihan & Pandey, 2010, s. 861). For det andre må informasjonen være relevant og den må presenteres i en relevant kontekst (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019, s. 701). I tillegg ser det ut til å ha en viss betydning at ledere har tilstrekkelig handlingsrom til å justere kursen basert på resultatinformasjon (Moynihan & Pandey, 2010, s. 861). I praksis innebærer dette at dersom ledere ikke har handlingsrom til å endre for eksempel prosesser eller arbeidsmåter basert på resultatinformasjon, reduseres også bruken av denne informasjonen.

Ut over disse noe generelle forholdene slik som at resultatinformasjon må være tilgjengelig og aktuell og at ledere må ha handlingsrom til å agere på bakgrunn av den, er det ytterligere en forutsetning som er sentral. Det er kort og godt at det må være mulig å formulere mål som både er målbare og som dekker vesentlige deler av det virksomheten skal gjøre (Behn, 2003; Lægreid et al., 2006). Dette gjelder selv om mål- og resultatstyring brukes til for eksempel målestokkanalyse. I en slik situasjon er det ikke gitt at det finnes mål, sammenligningsgrunnlaget kan være indikatorer fra andre virksomheter. Forutsetningen gjelder fortsatt selv om det ikke finnes mål, da er det indikatorene som må være dekkende for vesentlige deler av det virksomheten gjør. Både når det gjelder mål og indikatorer kan dette være ekstra krevende i offentlig sektor. Ikke minst gjelder dette i sentralforvaltningen som er tema for oppgaven her. Sentralforvaltningen er typisk nærmere politisk ledelse enn selve tjenesteproduksjonen. Politiske mål kan typisk være utydelige eller tvetydige nettopp for å samle tilstrekkelig støtte til å bli vedtatt (Behn, 2003; Boyne, 2003). Dette ser da også ut til å være en reell problemstilling i norsk sentralforvaltning. I en undersøkelse av 215 statlige virksomheter i Norge oppgir bare en tredjedel at resultatindikatorene i tildelingsbrevet dekker alle vesentlige sider ved oppgavene til virksomheten (Lægreid et al., 2006, s. 262).

Det neste analytiske nivået etter formål og utforming er praksis. Det er nettopp praksis som er hovedtema for oppgaven og jeg vier derfor et eget kapittel til dette, kapittel 3. Før jeg går over til å utlede den teoretiske modellen for oppgaven vil jeg imidlertid si noe om formål og utforming av mål- og resultatstyringssystemet i sentralforvaltningen i Norge. Til nå har vekten vært på teori, det neste delkapittelet tar for seg de formelle målene og de generelle kravene til mål- og resultatstyring i staten.

2.3 Mål og resultatstyring i sentralforvaltningen i Norge

Det formelle utgangspunktet for mål- og resultatstyring i statsforvaltningen er økonomireglementet i staten. Formålet med selve reglementet er blant annet å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås samt at statlige midler brukes effektivt (Finansdepartementet, 2015, s. 15). Mål- og resultatstyringssystemet i staten er relativt kort og overordnet omtalt i reglementet. § 4 pålegger alle virksomheter å fastsette mål og resultatkrav innenfor disponible rammer og de føringer som overordnet myndighet har gitt. For departementene vil overordnet myndighet være Stortinget mens departementene selv vil være overordnet myndighet for sine underliggende virksomheter. Videre skal virksomhetene sikre at målene og resultatkravene oppnås og at ressursbruken er effektivt. I tillegg må virksomheten sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag

(Finansdepartementet, 2015, s. 16-17). I tillegg til de generelle punktene setter § 7 i økonomireglementet noen krav til departementenes styring av underliggende virksomheter. Departementene må stille bevilgninger til disposisjon gjennom et tildelingsbrev. Tildelingsbrevet må også inneholde overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering (Finansdepartementet, 2015, s. 18). § 9 i økonomireglementet setter noen ytterligere krav. Her pålegges alle virksomheter å planlegge både i ettårig og flerårig perspektiv for å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. Videre skal virksomhetene gjennomføre disse planene og rapportere om måloppnåelse og resultater internt i virksomheten og til overordnet myndighet (Finansdepartementet, 2015, s. 19). Departementene må også rapportere resultater til Stortinget gjennom statsbudsjettet.

Det formelle utgangspunktet er relativt overordnet. Det pålegger alle virksomheter å fastsette mål innenfor gitte rammer. Dette kan forstås som et krav om hierarkiske mål. Stortinget setter noen mål og resultatkrav gjennom behandlingen av statsbudsjettet. Innenfor disse skal departementene fastsette mål og resultatkrav for egen virksomhet og for underliggende virksomheter. Samtidig er det få krav til hvordan systemet skal brukes i praksis ut over at virksomhetene må planlegge og rapportere på mål og resultater. Dette åpner for at departementer og direktorater kan praktisere mål- og resultatstyring på noe ulike måter.

Fra økonomireglementet står vi egentlig bare igjen med to formål. For det første skal statlige midler brukes effektivt og for det andre skal virksomhetene nå målene og innfri resultatkravene. Dette er ganske overordnede formål. Hvordan effektivitet skal forstås, er overlatt til virksomhetene. Det at virksomhetene må nå målene, sier egentlig bare at mål- og resultatstyring er styringsprinsippet i staten. En implisitt forutsetning er da at virksomhetene klarer å formulere mål og resultatkrav som er målbare. I praksis kan dette være en utfordring slik som omtalt tidligere.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) omtaler imidlertid mål- og resultatstyring i staten noe mer utfyllende. I praksis består mål- og resultatstyring av tre overordnede aktiviteter. For det første må virksomhetene sette mål for hva de ønsker å oppnå. Dernest må de innhente og vurdere styringsinformasjon basert på eller utledet fra målene. For det tredje må denne informasjonen brukes til læring, styring og kontroll (DFØ, 2019). DFØ presiserer også at det er viktig at målene er tydelige eller konkrete slik at det er mulig å vurdere måloppnåelse.

Videre omtaler DFØ (2019) tre sentrale forutsetninger for mål- og resultatstyring i staten. Den første forutsetningen er det DFØ omtaler som strategisk styring mot overordnede mål. Dette innebærer at virksomhetene bør rette oppmerksomheten mot mål i form av ønskede fremtidige situasjoner. Det er ikke helt åpenbart hos DFØ i hvilken grad dette kan komme i konflikt med forutsetningen om at målene må være tydelige og målbare. Den andre forutsetningen er rett og slett delegering av myndighet. Dette omfatter både delegering til underliggende virksomheter og internt i virksomheten. Hensikten er å gi handlingsrom til de som er nærmest de konkrete problemstillingene eller oppgavene slik at de kan bruke sin innsikt og kunnskap til å finne gode løsninger. Den tredje forutsetningen omtaler DFØ som ansvarliggjøring. I praksis innebærer dette både ansvar for resultatene som forså vidt følger av delegering men det innebærer også en forpliktelse til å nettopp bruke resultatinformasjon og rapportere denne (DFØ, 2019). I dette ligger det også et kontrollperspektiv.

DFØ beskriver også to grunner til at mål- og resultatstyring er fastsatt som styringsprinsipp i statsforvaltningen. Den første begrunnelsen er at mål- og resultatstyring forventes å virke eller å gi effekt. Tankegangen er da at delegering av ansvar og handlingsrom til de som kjenner utfordringene best, gjør at disse kan velge de mest effektive og målrettede virkemidlene (DFØ, 2019). Den andre begrunnelsen er at mål- og resultatstyring forventes å gi transparens, legitimitet og fremme læring. Slik sett trekker DFØ frem begrunnelser som i tråd med i alle fall deler av litteraturen på feltet slik denne er omtalt i kapittel 2.2.

Samtidig fremstår argumentasjonen fra DFØ som noe normativ. DFØ bruker selv begrepet «forventes» om både effektivitet og læring som effekter av mål- og resultatstyring (DFØ, 2019). Det er noe støtte for disse argumentene i litteraturen men det er vanskelig å finne relevante empiriske undersøkelser på statlig nivå og utenfor en anglo-amerikansk kontekst (Johanson et al., 2019).

2.4 Hvordan forstår vi formålet med mål- og resultatstyring?

I dette kapitlet har jeg drøftet formål med og utforming av mål- og resultatstyringssystemet i staten, både i lys av teori og i lys av de formelle styringsdokumentene. Som beskrevet i kapittel 2.2 og 2.3 er det noe variasjon i litteraturen på dette feltet. Likevel bør vi kunne si at det er tre sentrale aspekter ved mål- og resultatstyring. For det første kan mål- og resultatstyring gi et grunnlag for å vurdere virkninger og resultater av det virksomhetene gjør, altså produksjonen (Johnsen & Larsen, 2015, s. 34). De to andre aspektene følger av dette. Gitt at det finnes vurderinger eller målinger av resultater kan dette bidra til åpenhet i forvaltningen. Måling eller vurdering av resultater gjør det mulig for andre å få innsikt i

hvilke resultater forvaltningen oppnår. Dette aspektet er noe utenfor omfanget av denne oppgaven. Det neste aspektet er derimot helt sentralt. Vurderinger av virkninger eller resultater kan både brukes til læring og til rapportering eller kontroll (Behn, 2003).

Dette siste aspektet gjør at vi kan snakke om et dobbelt formål med mål- og resultatstyring. På den ene siden kan formålet være læring og gjennom dette forbedring av offentlige tjenester. På den andre siden kan formålet være kontroll. Dette handler da om å håndtere asymmetrisk informasjon i prinsipal-agent relasjoner (Johnsen, 2005; Johnsen & Larsen, 2015; Læg Reid et al., 2006). Disse formålene er ikke gjensidig utelukkende. Den samme informasjonen kan være utgangspunkt for begge formålene samtidig. Både læring og kontroll forutsetter informasjon om resultater og denne informasjonen må sammenlignes mot noe, typisk mål eller andre virksomheter. I tillegg forutsetter begge disse formålene noe informasjon om prosessene. I kontrolløyemed vil prinsipalen ha et behov for å vite noe om hva agenten gjør. I læringsøyemed er det vanskelig å vite hva som kan endres for å forbedre resultatene uten å ha innsikt i prosessene (Behn, 2003). Det ligger også en potensiell spenning i dette doble formålet. Dersom kontrollaspektet blir dominerende, kan dette føre til mer strategisk bruk av informasjon fra agentens side. Dette kan da svekke læringsaspektene ved mål og resultatstyring (Læg Reid et al., 2006, s. 257-258).

Når det gjelder utforming er det generelle utgangspunktet at dette vil variere med ulike formål (Behn, 2003). Samtidig er det viktig at informasjonen er tilgjengelig, aktuell, relevant og at den presenteres i en relevant kontekst (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019, s. 701; Moynihan & Pandey, 2010, s. 861). Et sentralt aspekt ved utformingen av mål- og resultatstyringssystemer gjelder selve målene og indikatorene. Både mål og indikatorer må være målbare og dekkende for det virksomheten gjør (Behn, 2003; Læg Reid et al., 2006). Dette er imidlertid en noe problematisk forutsetning i sentralforvaltningen som kjennetegnes ved å være nærmere politikerne enn tjenesteproduksjonen. Det gjelder i stor grad for departementene, men vil også i relativt stort omfang kunne gjelde for direktorater. Sentralforvaltningen må derfor forholde seg til mer politiske mål og disse kan typisk være utydelige eller tvetydige. Tvetydighet kan være en forutsetning for å samle tilstrekkelig politisk støtte til å vedta et mål (Behn, 2003; Boyne, 2003). Dette ser også ut til å være et reelt problem i norsk sentralforvaltning (Læg Reid et al., 2006, s. 262).

Økonomireglementet og DFØ fremhever mange av de samme aspektene som vi finner i litteraturen. Det doble formålet som er beskrevet her bør derfor være et relevant utgangspunkt. Samtidig er DFØ noe mer normativ i sin fremstilling og uttrykker forventninger om at mål- og

resultatstyring skal gi effektivitet og læring (DFØ, 2019). Logikken hos DFØ ser ut til å være som følger. Gjennom formulering av mål skal virksomhetene i sentralforvaltningen vektlegge resultater og effekter heller enn f.eks. regler og prosesser. Gjennom delegering skal de som sitter nærmest problemene få tilstrekkelig handlingsrom til å velge de mest effektive virkemidlene. Samtidig skal vurdering av resultater både tjene til kontroll gjennom rapportering og som grunnlag for læring. Spørsmålet denne oppgaven stiller handler ikke om effektene av mål- og resultatstyring i seg selv. Derimot er spørsmålet i hvilken grad de ansatte vektlegger resultater og samfunnseffekter og hva som kan forklare variasjonen i dette. Slik sett er ambisjonen å empirisk undersøke noen av DFØs forutsetninger.

I dette kapitlet har jeg behandlet de to første analytiske nivåene vi kan benytte for å studere eller drøfte mål- og resultatstyring. Det første nivået er formål med mål- og resultatstyring og det andre er utforming av mål- og resultatstyringssystemer. Jeg har også kort omtalt de formelle kravene og forventningene som gjelder i norsk statsforvaltning. Hovedtema for denne oppgaven er imidlertid det tredje analytiske nivået, praksis. Jeg vier derfor et eget kapittel til dette, kapittel 3.

3 Teoretisk modell – mål og resultatstyring i praksis

Hensikten med denne oppgaven er å undersøke enkelte sider ved praksis rundt mål- og resultatstyring. Den teoretiske modellen for oppgaven vil derfor i stor grad dreie seg om dette. I foregående kapittel drøftet jeg formål og utforming som er viktige aspekter, men som kan betraktes som rammefaktorer for denne oppgaven. I dette kapitlet vil jeg utlede den mer konkrete teoretiske modellen som ligger til grunn for analysene i denne oppgaven. Det er vanskelig å finne en klar, konsistent og omforent modell i litteraturen (Arnaboldi et al., 2015; Dimitrijevska-Markoski & French, 2019; Læg Reid et al., 2006; Moynihan & Pandey, 2010). Dette er også kort omtalt tidligere, men det er et interessant poeng. Mål- og resultatstyring har stor utbredelse og er et omfattende forskningsfelt som i alle fall strekker seg over 40 år (Johnsen, 2005).

Dimitrijevska-Markoski og French (2019) spissformulerer seg noe i omtalen av tilstanden på forskningsfeltet. Vi mangler en klar og konsistent teori om mål- og resultatstyring. Mye av forskningen er basert på en abstrakt logikk om hvordan mål- og resultatstyringsprosesser fungerer og antagelser om hvordan offentlig sektor bør fungere. Vi har derfor en noe spesiell situasjon hvor vi vet mer om praksis enn om teorien (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019, s. 699-700). Det å fremsette eller imøtegå såpass spisse formuleringer er kanskje noe

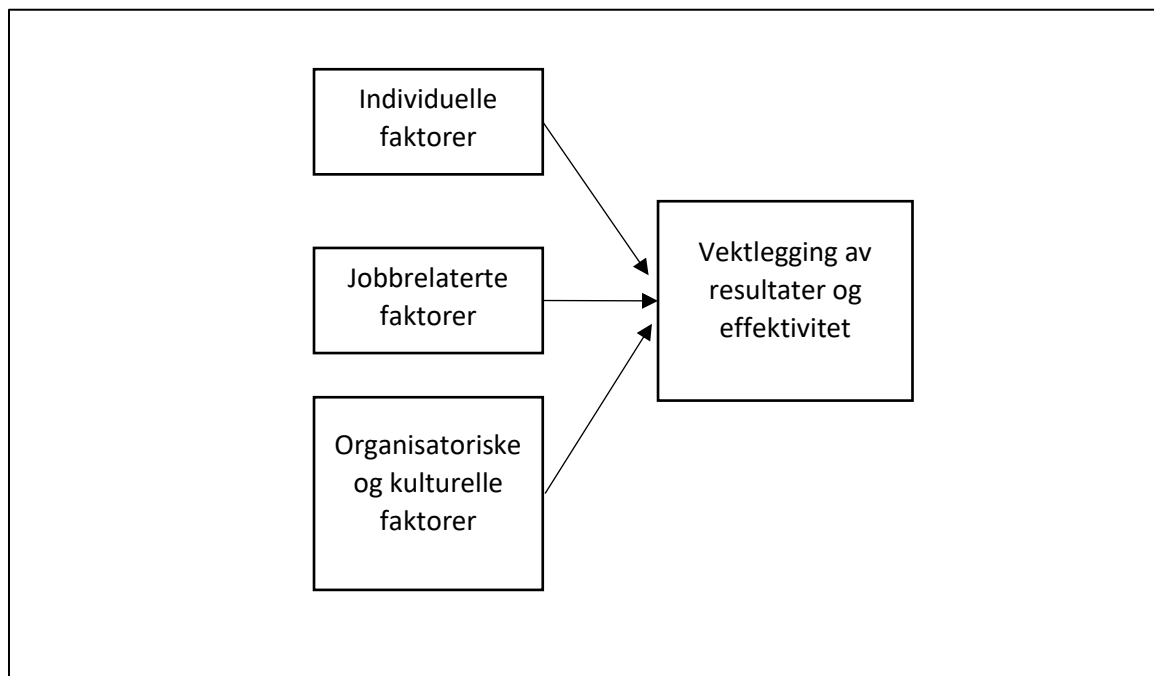
utenfor omfanget av en masteroppgave. Samtidig har poenget betydning for oppgaven her. Det er vanskelig å finne en konsistent modell som tidligere er testet og den teoretiske modellen i oppgaven her må derfor settes sammen av ulike bidrag fra ulike kontekster.

En annen utfordring er at mange av de empiriske arbeidene på dette feltet er gjort innenfor en angloamerikansk kontekst og/eller på lokalt nivå (Johanson et al., 2019). Tema for denne oppgaven er sentralforvaltningen i Norge. Det er ikke åpenbart at alle sider ved studier av kommuner eller amerikanske delstater har direkte overføringsverdi. Funck og Karlsson (2019) har gjennomført en metaanalyse av forskningen på New Public Management de siste 25 årene. Denne favner altså bredere enn mål- og resultatstyring men har likevel en viss relevans. Av 299 relevante artikler er det bare 21 som omhandler nordiske forhold.

Det finnes flere interessante studier fra Norden på kommunalt nivå. Felles for disse studiene er at de utnytter at det finnes mange kommuner. Kommunene er i prinsippet like og dermed sammenlignbare enheter på mange relevante variabler. Samtidig vil det være interessant variasjon som kan utnyttes i studier. Johansson og Siverbo (2009) har for eksempel undersøkt hvilke faktorer som påvirker om svenske kommuner tar i bruk målestokkanalyse. Johnsen og Larsen (2015) har undersøkt effekter av mål- og resultatstyring i norsk kommunal sektor. En felles forutsetning for studiene er at det er frivillig for kommunene å benytte mål- og resultatstyring. Dette gir dermed variasjon som kan studeres. Det samme gjelder en del av de relevante uavhengige variablene. For eksempel inkluderer begge studiene hvilken farge det politiske flertallet har som forklaringsvariabel. Dette begrenser overføringsverdien til oppgaven her. Det er bare én statsforvaltning og typisk bare en av hver enhet, altså bare ett departement innenfor en sektor. Mål- og resultatstyring er obligatorisk for alle virksomhetene og alle må forholde seg til det samme Stortinget og dermed det samme politiske flertallet. Dette er samtidig et argument for oppgavens relevans. Det er rett og slett få empiriske studier av mål- og resultatstyring på statlige nivå i en norsk kontekst.

Det som skal forklares i denne oppgaven (avhengig variabel) handler om i hvilken grad de ansatte i statsforvaltningen legger vekt på resultater og effektivitet i sitt arbeid. Den teoretiske begrunnelsen for dette følger av kapittel 2 og formålet med mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring skal både anspore statsforvaltningen til å legge større vekt på nettopp resultater og effektivitet og samtidig skape handlingsrom for de som er nærmest de konkrete problemene. Spørsmålet er da både om de ansatte har et slik handlingsrom og utnytter det til å prioritere resultater og effektivitet eller om de benytter handlingsrommet til andre ting.

For oppgaven her er det sentrale spørsmålet hvilke faktorer som påvirker i hvilken grad de ansatte vektlegger resultater og effektivitet. Det ser ut til å være en viss enighet i litteraturen om at slike faktorer kan deles i tre grupper (Christensen & Læg Reid, 2008; Dimitrijevska-Markoski & French, 2019; Moynihan & Pandey, 2010). Den første gruppen med faktorer er de individuelle eller demografiske faktorene. Dette handler om personalet og personene i sentralforvaltningen. Den andre gruppen er egenskaper ved jobben eller jobbsituasjonen. Vi kan også forstå denne gruppen med faktorer som bindeleddet mellom den enkelte og virksomheten (Moynihan & Pandey, 2010). Den tredje og siste gruppen med faktorer er organisatoriske og kulturelle faktorer. Dette handler da både om virksomheten som sådan, men også om kulturer og normer som påvirker de ansatte. Figuren under illustrerer de tre gruppene med relevante faktorer og gir en visuell oversikt over den teoretiske modellen.



Figur 1: Overordnet teoretisk modell

Avhengig variabel i denne oppgaven handler til en viss grad om menneskelig adferd. Det å skulle forklare slik adferd er en vanskelig oppgave som kan drøftes på mange nivåer fra fysiologiske prosesser til sosiale institusjoner (Ajzen, 1991, s. 179). Disse eksemplene er kanskje ytterpunkter men illustrerer spennvidden. I denne oppgaven ligger vekten i all hovedsak på institusjonelle perspektiver samt noen mer individuelle faktorer slik som motivasjon.

For den teoretiske modellen er den største implikasjonen at det er vanskelig å fange opp rent individuelle forhold. I en teoretisk modell ønsker vi å fange mer aggregerte faktorer en rent

individuelle for å undersøke sammenhenger mellom faktorene (Ringdal, 2018, s. 39-40). Vi kan derfor også bruke andre teoretiske overskrifter for å komme frem til den samme tredelingen som beskrevet over. Både strukturelle og institusjonelle perspektiver er relevante for å forklare de statsansattes adferd (Christensen & Læg Reid, 2008, s. 10-11). De strukturelle elementene handler om den formelle strukturen i organisasjonen (Bolman & Deal, 2014, s. 71; Jacobsen, 2012, s. 66; Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 25). Dette innebærer at både posisjoner i organisasjonen, struktur og organisering kan påvirke adferden til de ansatte. Vi finner derfor strukturelle variabler både blant de jobbrelevante faktorene og de organisatoriske faktorene. Med institusjonelle elementer forstår vi her regulative, normative og kulturelle elementer som påvirker adferd (Scott, 2014, s. 56). Dette kan for eksempel være skrevne og uskrevne regler, forventninger eller internaliserte handlingsmønstre som regulerer adferd. I tredelingen skissert over kan vi finne slike faktorer på alle tre nivåene; individ, jobb og organisasjon. Christensen og Læg Reid (2008) argumenterer for at de individuelle faktorene har elementer fra både et strukturelt og et institusjonelt perspektiv og at disse derfor bør være en egen kategori. For oversiktens del velger jeg derfor å strukturere resten av dette kapittelet i tråd med tredelingen skissert over. Den analytiske fordelingen med tredelingen er at den er hierarkisk. Den starter med de mer individuelle forholdene og går via jobb og jobbsituasjon over til organisatoriske og kulturelle forhold.

3.1 Individuelle faktorer

Den første kategorien med forklaringsvariabler er individuelle eller demografiske faktorer. Dette er altså egenskaper ved personalet i statsforvaltningen som vi kan vente at har betydning for i hvilken grad de vektlegger resultater og effektivitet i jobben. Denne kategorien omfatter da både strukturelle og institusjonelle elementer. Jeg vil her vektlegge tre slike faktorer; utdanning, erfaring og motivasjon.

Både Dimitrijevska-Markoski og French (2019) og Christensen og Læg Reid (2008) peker på utdanning som en relevant forklaringsvariabel. Utdanning er da knyttet til institusjonelle faktorer (Christensen & Læg Reid, 2008, s. 11). Institusjoner omfatter både regulative, normative og mer kognitive elementer som former og begrenser vår adferd (Scott, 2014). Slike elementer er relativt stabile, men kan også endres over tid. Institusjoner skal ikke bare forstås som begrensende faktorer, de kan også definere mulighetsrom eller myndighet for ulike roller. Profesjoner er et godt eksempel på dette (Scott, 2014, s. 58). Leger har anledning til og i stor grad enerett på å foreskrive en rekke medisiner til pasienter. Det er da ikke som enkeltpersoner, men i rollen som lege at leger har denne adgangen. Dette er ikke bare en

rettslig regulering, det er også legitimt for leger å foreskrive medikamenter som ellers er forbudt å omsette i samfunnet. Dette er ikke bare en mulighet for leger, det er også en forventning i samfunnet at leger skal behandle sykdom blant annet gjennom medisiner. Scott (2014, s. 122-123) peker på profesjoner som en sentral aktør for å både opprettholde, spre og endre institusjoner. Noe forenklet kan vi si at institusjoner virker gjennom å forme vår adferd (Scott, 2014, s. 58).

Det generelle poenget er at vi forventer at utdanning har betydning for i hvilken grad de ansatte i forvaltningen legger vekt på resultater og effektivitet. Utdanningen er inngangen til profesjonene og det er gjennom utdanningene at profesjonene rent praktisk kan formidle rådende oppfatninger og de grunnleggende tankemønstrene som fagene og profesjonene bygger på. For oppgaven her er det ikke først og fremst leger som er relevant, men kanskje heller økonomer. Dette skyldes da at mål- og resultatstyring har sine røtter i økonomisk teori (Christensen & Lægheid, 2008, s. 11), se forøvrigt kapittel 2.

Det kan også tenkes at det er andre utdanninger eller profesjoner enn økonomer som er relevante for konteksten her. Dette skyldes da at ulike reformelementer slik som mål- og resultatstyring ikke nødvendigvis erstatter tidligere reformer fullt ut, men kanskje heller legger seg oppå hverandre. Elementer fra ulike tidligere reformer kan derfor eksistere side om side i forvaltningen (Christensen et al., 2014, s. 69; Head & Alford, 2015, s. 719). Christensen og Lægheid (2008) inkluderer også statsvitere, men går ikke i dybden på hvorfor dette er relevant. Gitt at mål- og resultatstyring kan stå i kontrast til regelstyring (Christensen et al., 2014, s. 69-72) og at ulike reformelementer kan sameksistere, kan vi også vente at det å være jurist har betydning i vår sammenheng. Oppsummert når det gjelder utdanning vil vi vente at økonomer legger større vekt på resultater og effekter enn andre profesjoner mens jurister legger mindre vekt på dette. Det å være statsviter kan ha betydning, men det er noe uklart hvilken retning denne sammenhengen eventuelt har.

En annen individuell faktor som vektlegges i litteraturen er erfaring (Christensen & Lægheid, 2008; Dimitrijevska-Markoski & French, 2019; Moynihan & Pandey, 2010). Erfaring virker på samme måte som utdanning gjennom å forme måten vi forstår verden på og hvordan vi agerer. Dette er altså også et institusjonelt element. Erfaring kan her bety både type erfaring og omfanget av den. Moynihan og Pandey (2010) finner støtte for sin hypotese om at lengre erfaring gjør det lettere å sette informasjonen fra resultatmålinger inn i en relevant kontekst. Denne kontekstualiseringen øker da bruken av slik informasjon. Christensen og Lægheid (2008) har testet den motsatte hypotesen, men finner begrenset støtte for denne. Her er det

viktig å være oppmerksom på forskjeller i avhengige variabler og respondenter. Moynihan og Pandey (2010) har avhengige variabler som handler direkte om bruk av informasjon fra mål- og resultatstyringssystemer i beslutninger og respondentene er virksomhetsledere. Hos Christensen og Lægreid (2008) er både ledere og medarbeidere respondenter. Her er imidlertid avhengig variabel ulike reformelementer i norsk sentralforvaltning hvor mål- og resultatstyring er en av disse. Det mer konkrete spørsmålet til respondentene hos Christensen og Lægreid er i hvilken grad de oppfatter ulike reformelementer som viktige.

Teoretisk kan vi forvente at omfanget av erfaring har betydning. Det er imidlertid noe sprikende funn i litteraturen. Moynihan og Pandey (2010) finner altså at lang erfaring er korrelert med større bruk av informasjon fra resultatmålinger. Christensen og Lægreid (2008) har testet den motsatte hypotesen og knytter dette til at mål- og resultatstyring er relativt nytt i statsforvaltningen. Slik sett venter de at de ansatte med lengst erfaring legger mindre vekt på dette. Den underliggende logikken er da at deres tidlige erfaringer er knyttet til andre reformelementer enn mål- og resultatstyring. Forfatterne finner imidlertid begrenset støtte for dette. Dimitrijevska-Markoski og French (2019) har også testet betydningen av erfaring, men deres operasjonalisering er noe mer avgrenset. Mer konkret inkluderer de bare erfaring med bruk av resultatinformasjon (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019, s. 704). Forfatterne finner liten støtte for sin hypotese om at slik mer avgrenset erfaring har betydning. Basert på dette noe sammensatte bildet i litteraturen virker det rimelig å inkludere erfaring som en relevant forklaringsvariabel. I tråd med det institusjonelle perspektivet som ligger til grunn her, er det da lengde på erfaringen som peker seg ut som mest relevant. Litteraturen er imidlertid for sprikende til at det er grunnlag for klare hypoteser ut over at erfaring kan ha betydning for i hvilken grad de ansatte legger vekt på resultater og effekter.

Når det gjelder type erfaring kan vi vente at ansatte med erfaring fra privat sektor legger større vekt på resultater enn de som ikke har dette (Christensen & Lægreid, 2008, s. 11). Bakgrunnen for dette er at mål- og resultatstyring kan plasseres under den bredere paraplyen New Public Management. Et sentralt element i denne reformbølgen har vært å overføre styringsteknikker fra privat sektor til offentlig sektor (Arnaboldi et al., 2015; Røiseland & Vabo, 2016). Den underliggende logikken er altså at privat sektor legger mer vekt på resultater og kanskje særlig kostnadseffektivitet enn det offentlig sektor i alle fall tradisjonelt har gjort. Ansatte med erfaring fra privat sektor kan derfor tenkes å ta med seg noe av denne tankegangen inn i sentralforvaltningen gjennom sine tidligere erfaringer.

En tredje individuell faktor er motivasjon eller mer presist altruistisk motivasjon (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019; Moynihan & Pandey, 2010; Pandey et al., 2008). Dette ser ut til å være vanligst i amerikansk forskning under overskriften «public service motivation». Begrepet handler om i hvilken grad offentlig ansatte motiveres av det å gjøre en innsats for samfunnet. Det handler altså om motivasjon ut over personlige motiver eller preferanser og går mer i retning av det allmenntilgode. Denne faktoren ser imidlertid ut til å være oversatt i norsk og kanskje også nordisk forskning, se for eksempel Johnsen og Larsen (2015), Johansson og Siverbo (2009), Christensen og Lægred (2008) eller Lægred et al. (2006). Altruistisk motivasjon er derfor en interessant faktor å undersøke av i alle fall to grunner. For det første ser det ikke ut til å være undersøkt i en norsk kontekst tidligere. For det andre står altruistisk motivasjon delvis i kontrast til en av de underliggende premisene i prinsippal-agent teorien. Et sentralt poeng innenfor prinsippal-agent teori er at det er asymmetrisk informasjon i favør av agenten. Dette innebærer en risiko for at agenten følger sine egne interesser heller en prinsippalens. Dette kan innebære et effektivitetstap for prinsippalen fordi agenten følger egne interesser. Prinsippalen kan bøte på dette med kontroll, men kontroll har også en kostnad og det er derfor vanskelig for prinsippalen å helt unngå effektivitetstapet.

Altruistisk motivasjon kan også knyttes til to andre teoriretninger, Public value litteraturen og verdibasert ledelse. Public value litteraturen er dels en kritikk av new public management (O' Flynn, 2007). Et sentralt element innenfor dette paradigmet er den verdien som offentlig sektor skaper. Dette handler dels om resultater slik som håndtering av samfunnsmessige utfordringer men inkluderer også måten dette skjer på. Vekten på prosess handler da dels om ivareta demokratiske verdier og dels om å skape tillit mellom befolkningen og offentlig sektor (O' Flynn, 2007, s. 358) Altruistisk motivasjon er slik sett nært knyttet til dette fordi både public value teori og altruistisk motivasjon handler om å bidra til endringer i samfunnet uavhengig av mer egoistiske preferanser. Verdibasert ledelse handler om å innarbeide offentlige verdier og profesjonsverdier i ledelsesprosesser (Busch, 2012, s. 81-82). Altruisme kan betraktes som en sentral verdi i offentlig sektor og i mange profesjoner (Busch, 2012, s. 51-52). Verdibasert ledelse kan derfor til en viss grad betraktes som et alternativ til mål- og resultatstyring. Ledelse handler da om å styre basert på et verdimesig grunnlag heller enn en mer teknisk/rasjonell vekt på formelle mål og resultatindikatorer. Samtidig kan mål- og resultatstyring og verdibasert ledelse være to litt ulike veier til samme mål forutsatt at målene har sitt motstykke i offentlige verdier, slik som altruistisk motivasjon. Det er derfor ikke

åpenbart at mål- og resultatstyring og verdibasert ledelse er sterke motsetninger, de kan tenkes å være komplementære.

Poenget her er at i alle fall amerikansk forskning finner at altruistisk motivasjon er assosiert med høyere jobbmotivasjon og større arbeidsinnsats fra de ansatte (Pandey et al., 2008). Slik motivasjon er også assosiert med høyere bruk av informasjon fra resultatmålinger (Moynihan & Pandey, 2010). Dette kan forstås slik at agentene her i mindre grad er nyttemaksimerende ut fra egoistiske preferanser. Det er ikke det samme som at prinsipalen og agentens preferanser er sammenfallende, men samtidig kan dette tenkes å avhjelpe noen av utfordringene ved prinsipal-agent relasjoner. Gitt at funnene i litteraturen kan overføres fra en amerikansk til en norsk kontekst, kan vi derfor vente at ansatte som motiveres eller legger vekt på å gjøre noe samfunnsnyttig, i større grad legger vekt på resultater og samfunnseffekter. Dette er en noe utvidet hypotese sammenlignet med Moynihan og Pandey (2010) som mer avgrenset knytter dette til bruk av informasjon fra resultatmålinger. Det er imidlertid ikke en urimelig utvidelse. Gitt litteraturen som er gjennomgått her er det rimelig å anta at ansatte som vektlegger det å gjøre noe samfunnsnyttig, også vektlegger resultater og samfunnseffekter i større grad.

Oppsummert er det da tre individuelle faktorer vi venter at har betydning for i hvilken grad de ansatte legger vekt på resultater og effekter: Utdanning, erfaring og altruistisk motivasjon. Disse faktorene omfatter da både mer personlige egenskaper slik som motivasjon og relevant erfaring slik som utdanning og arbeidserfaring.

3.2 Egenskaper ved jobb og jobbsituasjon

Nivået over de individuelle eller demografiske forholdene er egenskaper ved jobben eller jobbsituasjonen. Vi kan betrakte jobben eller stillingen den enkelte har som bindeleddet mellom individet og organisasjonen (Moynihan & Pandey, 2010, s. 853).

Et viktig element her er nivå. Vi kan vente at ledere legger større vekt på resultater enn medarbeidere (Christensen & Lægred, 2008, s. 10). Dette er et interessant poeng i seg selv. Det ser ut til at mye av litteraturen tar dette for gitt eller i alle fall legger avgjørende vekt på ledere. Dette reflekteres i at mange studier ikke omtaler dette i det hele tatt, men utlukkende bruker ledere som respondenter, se for eksempel Dimitrijevska-Markoski og French (2019), Johansson og Siverbo (2009), Johnsen og Larsen (2015) og Moynihan og Pandey (2010). Dette kan ha en sammenheng med at synet på ledelse var en av de større endringene som kom med New Public Management (Fryer et al., 2009, s. 487). Tidligere var ledelse i offentlig

sektor sterkere knyttet til profesjoner og dermed mer fagspesifikt. Med New Public Management endret synet på ledelse og lederrollen seg. Ledelse ble da betraktet som noe mer allmenngyldig eller en generell kompetanse som er gyldig på tvers av oppgaver og sektorer. I alle tilfeller kan vi vente at ledere legger mer vekt på resultater enn medarbeidere. Det ser altså ut til at mange studier implisitt legger dette til grunn, men få studier tester dette eksplisitt. Det er derfor i seg selv interessant å undersøke dette. Fra et teoretisk perspektiv kan vi vente at ledere legger større vekt på resultater og effektivitet enn medarbeidere.

En annen relevant egenskap ved jobben er arbeidsoppgavene (Christensen & Lægreid, 2008, s. 10-11). Dette følger noe av den samme logikken som ledelse. Vi kan vente at medarbeidere med mer overordnede oppgaver i større grad legger vekt på resultater enn medarbeidere som primært behandler enkeltsaker. Dette henger da sammen med at mål- og resultatstyring (i alle fall etter intensjonen) opererer på et mer overordnet nivå og dermed er mer relevant for medarbeidere med overordnede oppgaver. Gitt størrelsen på departementene og direktoratene kan vi også vente å finne medarbeidere som primært jobber med mål- og resultatstyring. Det kan være medarbeidere som har som oppgave å formulere mål for egen eller underordnede virksomheter eller følge opp rapportering internt og fra underordnede virksomheter. Her er det lite støtte å hente i litteraturen, men det virker åpenbart at medarbeidere med slike oppgaver i større grad vil vektlegge resultater og samfunns effekter i jobben, gitt at dette er deres primære oppgaver.

En tredje faktor knyttet til jobbsituasjonen omhandler kontakt med private virksomheter. Christensen og Lægreid (2008) har testet ulike hypoteser rundt kontakt med eller erfaring fra privat sektor. Erfaring fra privat sektor er omtalt i forrige delkapittel om individuelle faktorer. Kontakt med og dermed påvirkning fra privat sektor kan også skje gjennom arbeidsoppgaver. Vi kan forvente variasjon når det gjelder i hvilken grad ansatte er i jevnlig kontakt med private bedrifter. Som beskrevet i forrige delkapittel har mål- og resultatstyring sine røtter i økonomisk teori og er inspirert av praksis i privat sektor (Lægreid et al., 2006, s. 258). Det er derfor sannsynlig at ansatte som ofte er i kontakt med private bedrifter i større grad legger vekt på mål- og resultatstyring enn ansatte som sjeldent har slik kontakt (Christensen & Lægreid, 2008, s. 18).

Oppsummert er det tre jobberelaterte faktorer vi kan vente at har betydning for i hvilken grad de ansatte legger vekt på resultater og effektivitet: Nivå i organisasjonen (leder eller ikke), egenskaper ved arbeidsoppgavene og i hvilken utstrekning de ansatte har kontakt med privat sektor.

3.3 Organisatoriske og kulturelle forhold

Den tredje kategorien med faktorer er organisatoriske og kulturelle forhold. Dette omfatter først og fremst forhold på mer aggregert nivå enn den enkelte medarbeider og jobben denne utfører. Det kan være hele virksomheter eller enheter i en virksomhet. Enkelte kulturelle trekk kan også gå på tvers av enheter. Med kultur forstår vi her organisasjonskultur i bred forstand. Det er vanlig å bruke betegnelsen institusjonelle trekk i deler av litteraturen. Jeg velg her begrepet «kultur» fordi vi finner igjen institusjonelle trekk på alle de tre nivåene, individ, jobb og virksomhet.

Den første faktoren på dette nivået er forvaltningsnivå. Oppgaven her omfatter både ansatte i departementer og direktorater. Mye av litteraturen omhandler først og fremst agenter som i vår kontekst vil være direktoratene (Van Thiel & Yesilkagit, 2011). Christensen og Læg Reid (2008) inkluderer begge nivåene i sin studie, men undersøker ikke forskjellen mellom nivåene eksplisitt. Selv om denne faktoren ikke inngår eksplisitt i mange studier, er den likevel godt teoretisk belagt i prinsippal-agent teorien. Departementer og direktorater er prinsippaler og agenter på et organisatorisk nivå. Som beskrevet i kapittel 2 kan mål- og resultatstyring brukes som en kontrollmekanisme fra prinsippalen side overfor agenten. Basert på dette utgangspunktet kan vi vente at prinsippalen legger større vekt på mål og resultater enn det agenten gjør. Om dette er tilfelle i praksis er imidlertid et empirisk spørsmål. Dersom det andre formålet med mål- og resultatstyring veier tyngre, altså læring og forbedring, er det ikke gitt at det er vesentlig forskjell på prinsippal og agent på dette punktet. Gitt fravær av tidligere studier er det for tynt grunnlag til å fremme en retningsbestemt hypotese. Fra et teoretisk utgangspunkt må vi derfor nøye oss med å anta at forvaltningsnivå kan ha betydning. Det er dermed relevant å inkludere dette i analysen.

En annen viktig faktor er tillit (Læg Reid et al., 2006, s. 257-258). Det er mange ulike definisjoner av tillit i litteraturen men fellesnevnerne er positive forventninger til andres evner, kompetanse og pålitelighet samt en vilje til å opptre i samsvar med slike forventninger uten noen garanti for hva andre gjør (Van Thiel & Yesilkagit, 2011, s. 787). Her handler det om gjensidig tillit mellom overordnede og underordnede virksomheter. Dette er tett knyttet til det doble formålet slik dette er beskrevet i kapittel 2.5. På den ene siden kan mål- og resultatstyring brukes til kontroll og på den andre siden til læring. Kontrollaspektet kan forstås i lys av prinsippal-agent teori. Dette gir opphav til et potensielt paradoks. Det er først og fremst i situasjoner med lav gjensidig tillit at det er behov for mål- og resultatstyring som en mekanisme for å håndtere relasjonen mellom prinsippal og agent. Samtidig er det i slike

situasjoner vanskelig å få mål- og resultatstyring til å fungere (Lægreid et al., 2006). Dette kan blant annet skyldes at agenten rapporterer strategisk for å beholde fordelene av skjult informasjon. I en slik situasjon blir informasjonen fra mål- og resultatstyringssystemet mindre nyttig. På den andre siden er det mindre behov for mål- og resultatstyring ut fra et kontrollperspektiv i situasjoner med høy gjensidig tillit. Samtidig øker høy gjensidig tillit sannsynligheten for at informasjonen er riktig og relevant.

Van Thiel og Yesilkagit (2011, s. 784) fremhever at tillit mellom prinsippal og agent kan redusere kontrollkostnadene fordi tillit delvis kan erstatte kontrollfunksjonen som mål- og resultatstyring kan ha. Høy tillit fra prinsippalens side kan redusere prinsippalens bekymringer rundt agentens adferd og dermed redusere behovet for kontroll. Samtidig kan høy tillit fra agentens side øke agentens motivasjon og innsats. Tillit kan slik sett redusere effektivitetstapet som ofte er forbundet med prinsippal-agent relasjoner (Van Thiel & Yesilkagit, 2011, s. 788). Vi kan derfor forvente at høy gjensidig tillit øker bruken av mål- og resultatstyring og dermed i hvilken grad de ansatte vektlegger resultater og effektivitet. Det er samtidig viktig å understreke at vi her snakker om gjensidig tillit på virksomhetsnivå, altså gjensidig tillit mellom departementer og deres underliggende virksomheter. Tillit kan finnes på flere nivåer og kunne slik sett vært en faktor på individnivå. Det ville vært relevant dersom tema her for eksempel var praktisering av mål- og resultatstyring internt i et departement eller et direktorat. Her er imidlertid fokuset bredere og fanger hele sentralforvaltningen. I vår sammenheng er derfor det kulturelle nivået og ikke individnivå riktig. Dette er også i tråd med tidligere studier som inkluderer denne faktoren (Lægreid et al., 2006; Van Thiel & Yesilkagit, 2011).

En tredje faktor er knyttet til hvordan de ansatte oppfatter mål- og resultatstyringssystemet. Fryer et al. (2009, s. 480) peker på at en kultur hvor mål- og resultatstyring oppfattes som et verktøy for forbedring og ikke som et kontrollverktøy for å straffe dårlige prestasjoner, er en suksessfaktor for å få mål- og resultatstyring til å fungere. Teoretisk henger dette sammen med det som ofte omtales som en utviklingsorientert kultur (Christensen & Lægreid, 2008; Dimitrijevska-Markoski & French, 2019; Moynihan & Pandey, 2010). For oppgaven her er dette knyttet til læring. Som beskrevet i kapittel 2 er læring et sentralt formål med mål- og resultatstyring men det er ikke nødvendigvis et mål i seg selv. Poenget med læring er at det legger til rette for forbedring, altså utvikling. Vi forventer da at en kultur som vektlegger forbedringer, fleksibilitet og endringer kan påvirke i hvilken grad de ansatte legger vekt på resultater.

For eksempel er det en sammenheng mellom en utviklingsorientert kultur og bruk av resultatinformasjon i beslutningsprosesser (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019; Moynihan & Pandey, 2010). Videre er det en sammenheng mellom en slik kultur og i hvilken grad statsansatte vektlegger reformelementer som mål- og resultatstyring (Christensen & Lægred, 2008). Det er imidlertid en diskusjon i litteraturen om hvordan vi skal forstå fenomenet organisasjonslæring (Askim et al., 2007, s. 300). Her legger vi forståelsen hos Askim et al. (2007) til grunn. Organisasjonslæring er da behandling av informasjon som kan endre virksomhetens mulige handlingsalternativer. En slik forståelse passer godt med diskusjonen om formål i kapittel 2. Gjennom å vurdere informasjon fra resultatmålinger og lære fra dette, kan virksomheten finne bedre og mer effektive tiltak eller måter å jobbe på. Slik nye tiltak eller arbeidsmåter utvider da virksomhetens handlingsalternativer.

Det er altså flere viktige elementer knyttet til de ansattes oppfatning av mål- og resultatstyring. For det første er det en suksessfaktor at mål- og resultatstyring forstås som et verktøy for læring (Fryer et al., 2009, s. 480). For det andre har det opplevde handlingsrommet betydning (Moynihan & Pandey, 2010, s. 855). Mer konkret ser det altså ut til å være en sammenheng som går fra læringsaspektet, via handlingsrom til bruk av resultatinformasjon til forbedring og utvikling. Dette er i og for seg logisk. Dersom mål- og resultatstyring først og fremst oppfattes som en kontrollmekanisme, kan dette føre til opportunistisk adferd og strategisk bruk av informasjonen fra agentens side. Dersom mål- og resultatstyring heller oppfattes som et verktøy for læring er det enklere å bruke informasjon fra systemet og dermed i større grad legge vekt på resultater og samfunnseffekter. Anledning til læring er imidlertid ikke tilstrekkelig for forbedring, det krever også handlingsrom til å justere prosesser eller virkemidler. Vi kan derfor vente at ansatte som først og fremst oppfatter mål- og resultatstyring som et kontrollverktøy, i mindre grad vektlegger resultater og effekter. Motsatt kan vi vente at ansatte som oppfatter mål- og resultatstyring som et verktøy for læring eller delegering, i større grad legger vekt på resultater og effektivitet. Samtidig er ikke et læringsformål i seg selv tilstrekkelig, det er også nødvendig med tilstrekkelig handlingsrom til å kunne justere prosesser eller tiltak. Det er derfor relevant om mål- og resultatstyring oppfattes som et verktøy for delegering.

Et siste aspekt ved synet på eller forståelsen av mål- og resultatstyring, er hvorvidt mål- og resultatstyring fremstår som viktig eller relevant. Dimitrijevska-Markoski og French (2019, s. 701) finner sammenheng mellom nettopp relevans og bruk av informasjon fra resultatmålinger. I denne sammenhengen er det også relevant i hvilken grad mål og

indikatorer utformes i samarbeid mellom departementet og underliggende virksomheter (Lægreid et al., 2006, s. 259-260). Ett tett samarbeid om målformuleringer kan skape større eierskap til målene i underliggende virksomheter. Dersom mål- og resultatstyring fremstår som lite relevant, er det også sannsynlig at de ansatte legger mindre vekt på nettopp dette. Vi kan derfor vente at ansatte som oppfatter mål- og resultatstyring som relevant i større grad legger vekt på nettopp resultater og effektivitet enn ansatte som ikke oppfatter dette som relevant. Tilsvarende kan vi vente at tett samarbeid om utforming av mål medfører større vekt på å følge opp målene og dermed resultater og effektivitet.

Oppsummert er det tre organisatoriske og kulturelle faktorer som vi kan vente at har betydning: Forvaltningsnivå, gjensidig tillit og hvordan de ansatte forstår og oppfatter mål og resultatstyring.

3.4 Oppsummering av den teoretiske modellen

I dette kapittelet har jeg presentert den teoretiske modellen som ligger til grunn for oppgaven. Denne må ses i sammenheng med diskusjonen om formål i kapittel 2. Oppsummert kan vi gruppere relevante faktorer i tre nivåer; individuelle, jobbrelevante og organisatoriske og kulturelle. Innenfor hver av disse kategoriene er det tre relevante faktorer. Modellen bygger på flere ulike bidrag fra til dels ulike kontekster. For enkelte deler av modellen kan derfor også overføringsverdi mellom amerikansk og norsk kontekst være relevant i drøftingen.

4 Hypoteser

Basert på den teoretiske modellen velger jeg å utlede noen hypoteser som kan testes empirisk mot det tilgjengelige datagrunnlaget. Jeg formulerer her til sammen 7 hypoteser som jeg vil drøfte resultatene opp mot. Som beskrevet i kapittel 3 er det noe sprik i litteraturen når det gjelder faktorer som påvirker bruk av resultatinformasjon og i hvilken grad ansatte legger vekt på resultater og effektivitet. Analysen vil derfor inkludere variabler som det ikke er knyttet hypoteser til. Dette er da variabler som litteraturen peker på at har betydning, men hvor det teoretiske grunnlaget er for svakt eller tvetydig til å formulere hypoteser.

Når det gjelder de individuelle faktorene vil jeg teste følgende hypoteser:

H1: Økonomer legger mer vekt på resultater og effektivitet enn øvrige utdanningsgrupper.

H2: Det er en positiv sammenheng mellom høy altruistisk motivasjon og det å legge vekt på resultater og effektivitet.

Utdanningsbakgrunn er en av de forholdene som vi venter at har betydning. Det er derimot bare for økonomer at det ser ut til å være tilstrekkelig teoretisk grunnlag for å formulere en hypotese. Sammenhengen er da at mål- og resultatstyring har sine faglige røtter i økonomifaget. Vi kan derfor vente at økonomer på grunn av utdanningen sin, legger mer vekt på resultater og effektivitet i jobben. En annen individuelle faktor er altruistisk motivasjon. Her er det tydelige funn i tidligere amerikansk forskning, Derimot ser det ikke ut til at dette er undersøkt i en norsk kontekst tidligere. Den underliggende teoretiske årsaken er da at en slik motivasjon er knyttet til det å gjøre noe som er samfunnsnyttig. Dette leder i seg selv til større fokus på hvilke resultater den enkelte bidrar til, og hvilke effekter dette gir i samfunnet.

For de jobbrelevante faktorene vil jeg teste følgende hypoteser:

H3: Ledere legger mer vekt på resultater og effektivitet enn medarbeidere.

H4: Det er en positiv sammenheng mellom graden av kontakt med private bedrifter og det å legge vekt på resultater og effektivitet.

Det ser ut til å være bred støtte i litteraturen for at ledere er viktigere i denne sammenhengen enn medarbeidere. Dette kommer klart uttrykk gjennom at mange studier bare brukere ledere som respondenter. De studiene som også inkluderer medarbeidere, tyder på at ledere i større grad legger vekt på resultater og effektivitet. Det er imidlertid interessant å teste denne hypotesen eksplisitt gitt at mye av litteraturen ser ut til å legge dette til grunn mer implisitt. Årsaken er da at ledere har mer overordnede oppgaver og gjerne også i større grad holdes ansvarlig for resultater og ressursbruken. Dette kombinert med den økte vektleggingen av ledelse som følge av NPM-reformene skulle tilsi en slik sammenheng. Mange av styringsteknikkene i mål- og resultatstyring er inspirert av privat sektor. Vi venter også at private bedrifter i større grad er opptatt av resultater fordi de er i en konkurransesituasjon. Dette impliserer at ansatte som har tett kontakt med private virksomheter blir påvirket av dette og i større grad legger vekt på resultater og effektivitet enn sine kollegaer som ikke har slik kontakt.

Den siste kategorien med relevante faktorer er de organisatoriske og kulturelle. Her vil jeg teste følgende tre hypoteser:

H5: Det er en positiv sammenheng mellom høy gjensidig tillit og i hvilken grad de ansatte legger vekt på resultater og effektivitet.

H6: Det er en negativ sammenheng mellom det å oppfatte mål- og resultatstyring som et kontrollverktøy og det å legge vekt på resultater og effektivitet.

H7: Det er en positiv sammenheng mellom det å oppfatte mål- og resultatstyring som et verktøy for læring og det å legge vekt på resultater og effektivitet.

Alle disse hypotesene kan knyttes til prinsipal-agent teori. Høy gjensidig tillit kan avhjelpe noen av de negative effektene ved prinsipal-agent relasjoner. Vi kan derfor vente at dersom den gjensidige tilliten er høy vil de ansatte legge mer vekt på resultater og effektivitet i tråd med det prinsipalen ønsker. Når det gjelder synet på mål- og resultatstyring kan vi vente at dette også har betydning. I situasjoner hvor mål- og resultatstyring først og fremst oppfattes som et kontrollverktøy kan vi vente at de ansatte opptrer mer strategisk og legger mindre vekt på resultater og effektivitet. I alle fall gjelder dette resultater og effektivitet/ressursbruk knyttet til de målene som prinsipalen har satt. Dersom mål- og resultatstyring derimot oppfattes mer som et verktøy for læring venter vi at de ansatte legger mer vekt på resultater og effektivitet.

5 Vitenskapsteori og metode

I dette kapittelet vil jeg først gjøre rede for oppgavens vitenskapsteoretiske ståsted. Deretter vil jeg drøfte metodiske valg og gjennomgå den konkrete metoden som ligger til grunn for analysen. Avslutningsvis i dette kapittelet vil jeg presentere datagrunnlaget som oppgaven bygger på.

5.1 Vitenskapsteoretisk ståsted

Problemstillingen, forskningsspørsmålene og det teoretiske rammeverket indikerer at denne oppgaven kan plasseres innenfor et positivistisk ståsted (Moses & Knutsen, 2012, s. 8-9). Jeg vil her gjøre rede for dette mer eksplisitt. På engelsk bruker Moses og Knutsen (2012) begrepet «naturalist». Ringdal (2018, s. 54) er derimot noe kritisk til merkelappen «positivisme». Ringdal påpeker at det (ofte implisitte) vitenskapsteoretiske ståsteder for mye kvantitativ forskning er den hypotetisk-deduktive modellen. Av plasshensyn går jeg ikke nærmere inn i denne debatten. Jeg bruker av samme grunn heller ikke plass på de klassiske debattene som ligger til grunn for den hypotetisk-deduktive modellen men viser til Moses og Knutsen (2012 kap 2) eller Ringdal (2018 kap 2) for en nærmere gjennomgang.

Det mest overordnede utgangspunktet for det vitenskapsteoretiske ståstedet er ontologi. Ontologi handler da om hvordan vi forstår verden rundt oss (Ringdal, 2018, s. 37). Denne oppgaven bygger på et ontologisk ståsted som tilsier at det finnes regelmessige eller

gjentagende mønstre i verden rundt oss. Disse eksisterer uavhengig av hvem som observerer dem. Videre kan vi observere disse mønstrene gjennom våre sanseintrykk og vi kan beskrive dem (Moses & Knutsen, 2012, s. 8). Dette er kanskje et mer filosofisk utgangspunkt men har konkrete implikasjoner. Det teoretiske grunnlaget for denne oppgaven består i all hovedsak av faktorer vi venter at har betydning for de statsansattes adferd. Slike faktorer representere da i ontologisk forstand gjentagende mønstre. Det er samtidig et viktig poeng at denne oppgaven handler om menneskelig adferd. Vi mennesker er alene om å kunne reflektere over våre handlinger og vår frie vilje skiller oss prinsipielt fra andre levende vesener (Ringdal, 2018, s. 46). Implikasjonen av dette er at slike gjentagende mønstre i en samfunnsvitenskapelig kontekst slik som her, ikke kan forstås og tolkes slik som naturlover innenfor naturvitenskapene. Det betyr ikke at det ontologiske utgangspunktet som er beskrevet her, ikke er gyldig (Ringdal, 2018, s. 47). Det er derimot en viktig kontekst som også har betydning for tolkningen av resultatene. Vi bør søke å finne og beskrive gjentagende mønstre, men vi kan ikke vente at de har samme forklaringskraft som naturlover.

Epistemologi handler om vårt syn på kunnskap og hva vitenskapelig kunnskap er (Ringdal, 2018, s. 37). Utgangspunktet for denne oppgaven er et kumulativt kunnskapssyn. Det innebærer at vi bygger kunnskap gjennom å formulere hypoteser basert på teori og deretter tester disse empirisk mot observasjoner (Moses & Knutsen, 2012, s. 8-9). Med teori mener vi her tidligere vitenskapelige arbeider. Det er dette som er det kumulative elementet. Nye studier bygger på tidligere arbeider og gjennom dette vil forskningssamfunnet over tid kunne akkumulere kunnskap. Gitt det ontologiske og det epistemologiske utgangspunktet som er beskrevet her, bør målet for vitenskapelig arbeid være generelle sammenhenger (nomotetisk) heller enn enkeltstående hendelser (ideografisk) (Moses & Knutsen, 2012, s. 9; Ringdal, 2018, s. 47).

Mer konkret er oppgaven her bygd opp i tråd med den hypotetisk-deduktive modellen (Ringdal, 2018, s. 44-45). Gjennom en kombinasjon av deduksjon og induksjon forener denne modellen de ontologiske og epistemologiske ståstedene som er beskrevet over. Den deduktive delen handler om å bygge på tidligere arbeider, altså teori. Deduksjon handler i dette tilfellet om å gå fra det generelle (teori eller litteraturen) til det mer konkrete (hypotesene i denne oppgaven). Kapittel 2 til 4 representerer slik sett det deduktiv elementet i oppgaven. Den induktive delen handler om å gå motsatt vei (Moses & Knutsen, 2012, s. 22). Dette er tema for kapittel 7. Der tester jeg hypotesene empirisk og drøfter dette i lys av teorien. På den måten

går oppgaven fra det generelle til det spesifikke gjennom teori og hypoteser og deretter tilbake til det teoretiske nivået gjennom testing av hypotesene og drøfting av resultatene.

Teori spiller også en annen helt sentral rolle i et vitenskapsteoretisk perspektiv. Det konkrete metodiske opplegget i denne oppgaven kan strengt tatt bare finne samvariasjon (korrelasjon). Det vitenskapsteoretiske ståstedet tilsier derimot at det er mer generelle mønstre vi er ute etter å beskrive. Dette innebærer at vi må si noe om årsak og virkning (kausaltitet). Teorien er utgangspunkt for dette. Dersom vi skal kunne gi en korrelasjon en kausal tolkning, trenger vi et solid teoretisk fundament som tilsier at det er snakk om årsak og virkning og ikke bare en tilfeldig korrelasjon. Dette har betydning for både formulering av hypoteser og tolkning av resultatene. Dersom litteraturen er sprikende bør vi være mer forsiktig med å formulere klare hypoteser og gi eventuelle resultater en kausal tolkning. Dette er en reell utfordring for denne oppgaven gitt at litteraturen ikke er entydig på alle relevante punkter.

5.2 Valg av metode

Det vitenskapsteoretiske ståstedet er utgangspunkt for valg av de mer konkrete metodene. Samtidig er dette også til en viss grad et pragmatisk valg. Den konkrete metoden må passe til problemstillingen og være egnet til å analysere de aktuelle dataene. Moses og Knutsen (2012, s. 50-51) beskriver et metodehierarki med utgangspunkt i et vitenskapsteoretisk ståsted tilsvarende det som er omtalt over. Et ontologisk utgangspunkt om gjentakende mønstre er utgangspunktet for rangordningen innenfor dette hierarkiet. Den beste metoden for å avdekke slike mønstre er eksperimenter (Moses & Knutsen, 2012, s. 50). I et eksperiment kan vi kontrollere for relevante forhold og dermed slutte mer direkte om årsak og virkning. Samtidig er det krevende å gjennomføre et troverdig eksperiment (Ringdal, 2018, s. 25-26). I prinsippet må vi kunne kontrollere for alle relevante faktorer og eksperimenter er derfor ofte lite aktuelle innenfor samfunnsvitenskapene. Gitt at reglene som regulerer mål- og resultatstyring i statsforvaltningen er de samme for alle virksomhetene, er det vanskelig å finne naturlige eksperimenter.

Det nest beste alternativet er da statistiske metoder (Moses & Knutsen, 2012, s. 50). Slike metoder gir ikke samme kontroll som eksperimenter, men er velegnet for å håndtere større mengder empiri og undersøke sammenhenger. Gitt at det finnes tilgjengelige sekundærdata som kan benyttes i analysen her, velger jeg derfor å benytte statistiske metoder. Det er viktig å understreke at dette ikke er en nedvurdering av enkelte metoder. Bruken av begreper som «beste» og «nest beste» metode handler om i hvilken grad metodene er egnet til å undersøke gjentakende mønstre. I fravær av data som egner seg for statistisk analyse ville komparative

studier eller case studier vært aktuelle. Det samme ville vært tilfelle dersom ambisjonen var å forstå prosessene rundt mål- og resultatstyring mer i dybden. Da ville kvalitative metoder kunne være mer egnet.

Oppgaven her er dermed en kvantitativ oppgave med et tverrsnittdesign (Ringdal, 2018, s. 24-26). Ambisjonen er å undersøke problemstillingen og forskningsspørsmålene gjennom kvantitative analyser. Oppgaven har et tverrsnittdesign fordi data er fra ett bestemt tidspunkt. Dette utelukker muligheten for å studere endringer over tid.

Sentraladministrasjonsundersøkelsene er gjennomført med jevne mellomrom. Imidlertid er spørreskjemaene endret en del fra gang til gang og det er derfor krevende å skulle benytte tidsserier. Et annet mer pragmatisk argument for tverrsnittdesign er omfanget av oppgaven.

Gitt valget om kvantitative eller statistiske metoder vil selve dataanalysen følge et standard oppsett for denne typen analyser, se f.eks. Ringdal (2018) kapittel 13. Første trinn i et slikt oppsett er normalt dataregistrering. Det er imidlertid ikke nødvendig her siden jeg benytter sekundærdata. Bruken av sekundærdata gjør at jeg heller ikke beskriver noen strategi for datainnsamling. Datainnsamlingen er allerede gjennomført av andre og data for denne oppgaven er stilt til rådighet av NSD.

Selve dataanalysen kan logisk deles i tre trinn som går fra enklere analyser til de mer avanserte (Ringdal, 2018, s. 281). Det er den avhengige variabelens målenivå som avgjør hvilke analyseteknikker som er aktuelle. I denne oppgaven er det to avhengige variabler som har samme målnivå, ordinalnivå. De avhengige variablene er altså målt med gjensidig utelukkende kategorier som kan rangordnes på en meningsfull måte (Ringdal, 2018, s. 96-97). Det teoretiske grunnlaget for denne oppgaven identifiserer relativt mange ulike forhold som vi kan vente at har betydning for de avhengige variablene. Dette tilsier en multivariat analyse slik at vi kan kontrollere for alle relevante forhold samtidig. Lineær regresjon fremstår derfor som hensiktsmessig. Strengt tatt er det en forutsetning for regresjonsanalyse at avhengig variabel er på intervallnivå eller høyere. Det er derimot vanlig å benytte regresjonsanalyse på den typen data som inngår i analysene her (Ringdal, 2018, s. 283). En forutsetning er at vi kan betrakte de avhengige variablene som en grovmasket måling av et mer kontinuerlig underliggende fenomen. Teoretisk er det støtte for en slik forutsetning i denne oppgaven.

De to første trinnene i dataanalysen er univariante og bivariante analyser. Dette er mer forberedelser til de multivariate analysene og jeg bruker derfor begrenset plass på dette her. Jeg gjennomfører disse stegene som en del av analysearbeidet men bruker i begrenset grad

resultatene i drøftingen. De univariate analysene handler i stor grad om å få oversikt over data gjennom å se på fordelingen på de ulike variablene. De bivariate analysene undersøke parvise sammenhenger mellom de ulike variablene. Dette kan gi indikasjoner på eventuelle utfordringer med multikolaritet. Multikolaritet kan imidlertid også undersøkes mer direkte i forbindelse med regresjonen.

Selv om de univariate analysene på mange måter er forberedelser til de multivariate, kan disse analysene brukes til å vurdere konsekvensene av frafall. Det vil være frafall i to runder i denne oppgaven. Første runde med frafall er i forbindelse med selve datainnsamling. Denne ligger utenfor selve oppgaven siden jeg her benytter sekundærdata. Jeg vil omtale og vurdere svarprosent i forbindelse med presentasjon av datagrunnlaget. Den andre runden med frafall skjer i forbindelse med selve analysene. Det er ikke gitt at alle respondenter har besvart alle spørsmål. Respondenter som mangler svar på en eller flere spørsmål som inngår i analysene, fjernes normalt fra utvalget (Ringdal, 2018, s. 280). Dette skjer da gjennom listevise utelating (listwise deletion). Det reelle utvalget vil da være mindre enn det faktiske og det er viktig å undersøke om dette endrer sammensetningen i utvalget. En måte å undersøke dette på er å sammenligne fordelinger eller gjennomsnitt og spredning for de aktuelle variablene i hele utvalget og det reelle utvalget (Ringdal, 2018, s. 279).

Det tredje trinnet i dataanalysen er selve regresjonsanalysene som er utført i SPSS. Gitt variablene her, er det rimelig å benytte OLS regresjon. Det er da en forutsetning at sammenhengene er lineære (Ringdal, 2018, s. 399). Teoretisk er det lite som tyder på at denne forutsetningen ikke er oppfylt. Siden det er to avhengige variabler i denne oppgaven, er det nødvendig å estimere to nesten identiske regresjonsligninger. Eneste forskjell mellom regresjonsligningene vil være avhengig variabel. For å gjøre ligningen mer leselig har jeg komprimert den og bruker «X» i stedet for variabelnavn. De to ligningene vil ha følgende form:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + (\dots) + \beta_{19} X_{19i} + e_i$$

Avslutningsvis i denne metodedelen vil jeg gjøre rede for noen sentrale forutsetninger for regresjonsanalyse. Dette er relativt standard stoff og jeg følger derfor i stor grad fremstillingen hos Ringdal (2018, s. 422-423). De tre første forutsetningene gjelder spesifisering av modellen. For det første må alle relevante uavhengige variabler inngå, og eventuelle irrelevante variabler må være utelatt. Vurderingen av denne forutsetningen støtter seg i det vesentligste på det teoretiske grunnlag. For det andre må sammenhengen mellom

variablene være lineær. Dette er omtalt over. For det tredje må modellen være additiv, det vil si at det ikke må være interaksjon eller samspill mellom noen av de uavhengige variablene.

I tillegg er det fire forutsetninger som gjelder residualene (e_i i ligningen over) og en forutsetning som gjelder sammenheng mellom uavhengige variabler. Den første forutsetningen om residualene er at de må ha et gjennomsnitt på 0 i populasjonen. Denne er oppfylt på grunn av egenskaper ved estimeringsmetoden, OLS (Ringdal, 2018, s. 423). Den andre forutsetningen er forutsetningen om homoskedastisitet som innebærer at residualene må ha lik varians for alle uavhengige variabler. Dette kan undersøke ved hjelp av et residualdiagram. Den tredje forutsetningen er at residualene må være ukorrelet med hverandre og med de uavhengige variablene. Denne forutsetningen vil normalt være oppfylt for tverrsnittsdata slik som her. Den siste forutsetningen som gjelder residualene er at de må være normalfordelte. Dette kan undersøkes ved hjelp av et residualplott. En siste forutsetning gjelder korrelasjon mellom de uavhengige variablene. Dersom de uavhengige variablene er sterkt korrelert kan dette gi effektivitetsproblemer gjennom økte standardfeil (Ringdal, 2018, s. 423). Dette kan undersøkes ved hjelp av en egen statistisk størrelse, toleransen.

Helt avslutningsvis må jeg velge et signifikansnivå. Regresjonsanalyser baserer seg på signifikanstesting. Det vil være t-tester for alle koeffisienter samt en F-test for modellene. Konvensjonen i samfunnsforskning er et konfidensnivå på 0,05. Det virker rimelig å benytte det her også.

5.3 Presentasjon av datagrunnlag

Oppgaven er basert på sekundærdata, nærmere bestemt sentraladministrasjonsundersøkelsen fra 2016. Dette er i seg selv et viktig metodisk valg. Alternativet er å samle inn empiri på egenhånd. Fordelen med egeninnsamlet empiri er muligheten for å skreddersy data til forskningsspørsmålene (Ringdal, 2018, s. 118). Samtidig er det noen vesentlige ulemper ved datainnsamling, blant annet er dette både tid- og kostnadskrevende. Det er imidlertid problemstillingen og ikke arbeidsmengden som er det viktigste argumentet for å benytte sekundærdata i denne oppgave. Tema for problemstillingen er hele den norske sentralforvaltningen. I tråd med ontologiske utgangspunktet er hensikten med oppgaven å beskrive mer generelle mønstre. Dette er en masteroppgave og det er lite trolig at jeg ville kunne samle tilstrekkelig data på tvers av hele sentralforvaltningen på egen hånd. Da fremstår sekundærdata som det beste alternativet. Den vesentligste ulempen med dette er da at teorien må operasjonaliseres gjennom variabler som allerede eksisterer. Dette kan begrense analysen fordi den må knyttes til data som allerede eksisterer.

Sentraladministrasjonsundersøkelsen er egentlig to undersøkelser, departementsundersøkelsen og direktoratsundersøkelsen (NSD, 2016). Undersøkelsene er gjennomført ved hjelp av to elektroniske spørreskjemaer som er svært like, men ikke helt identiske. Det ene skjemaet ble sendt til alle ansatte i departementene med mer enn et års tjenestetid. Det andre skjemaet ble sendt ut til hver tredje ansatt i direktorater og andre virksomheter i sentraladministrasjonen utenfor departementene. Prosjektledere for undersøkelsene var Per Læg Reid, Tom Christensen, Morten Egeberg og Jarle Tronstad (NSD, 2016). Data er tilgjengelig fra NSD etter søknad. Tabellen under viser en oversikt over populasjon og svarprosent for de to ulike undersøkelsene og samlet.

Nivå	Populasjon	Antall svar	Svarprosent
Departement	3862	2322	60,1
Direktorat	3300	1963	59,5
Samlet	7162	4285	59,8

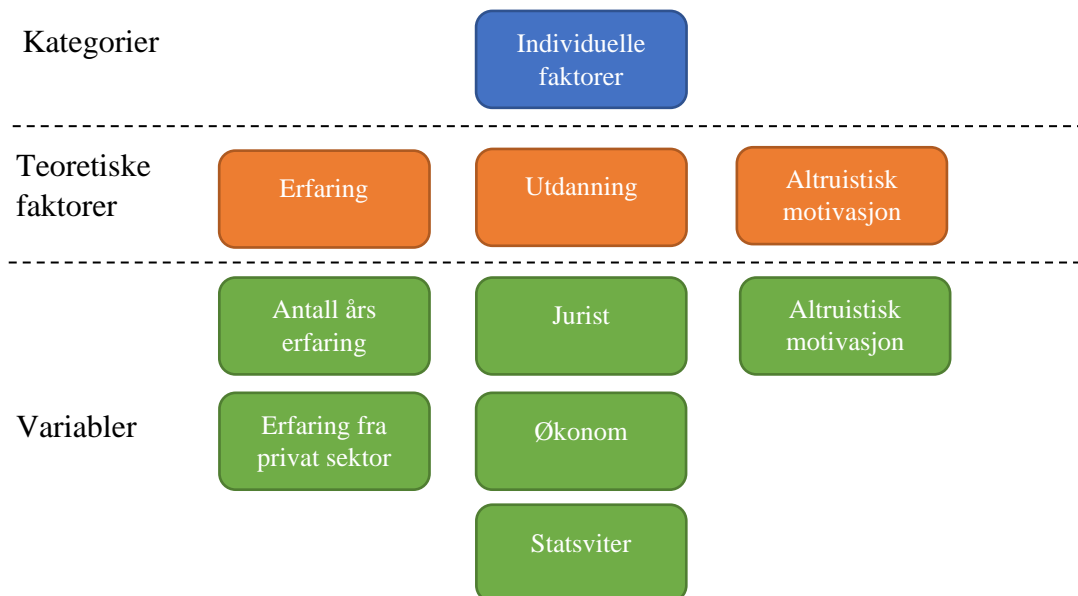
Tabell 1: Svarprosent samlet og pr forvaltningsnivå

Et viktig spørsmål er om utvalget er representativt. Gitt at jeg benytter sekundærdata har jeg noe begrenset anledning til å vurdere frafall knyttet til de som ikke besvarte undersøkelsen. Svarprosenten er imidlertid et relevant moment i en slik vurdering. Svarprosenten for disse to spørreundersøkelsene ligger på det nivået som SSB pleier å oppnå (Ringdal, 2018, s. 279). Christensen et al. (2019, s. 244) vurderer at dette er høyt i internasjonal sammenheng. Svarprosenten i departementene var altså 60,1 mens den tilsvarende for direktorater var 59,5. Teknisk sett er det 59,5 % av bruttoutvalget i direktoratene som har svart. Direktoratundersøkelsen ble som beskrevet over sendt ut til hver tredje ansatt. Basert på svarprosenten bør utvalget i datamaterialet være greit å bruke for å undersøke problemstillingen i denne oppgaven. Som en del av forberedelsene til analysene har jeg slått sammen de to datasettene til ett datasett for å kunne inkludere både ansatte i departementer og direktorater i samme analyse.

6 Operasjonalisering

Hensikten med dette kapittelet er å operasjonalisere den teoretiske modellen. Oppgaven her baserer seg på sekundærdata, nærmere bestemt data fra sentraladministrasjonsundersøkelsen fra 2016. Denne undersøkelsen består av to spørreskjemaer, ett til ansatte i departementene og ett til ansatte i underliggende virksomheter. De to skjemaene er svært like, men ikke helt identiske. Operasjonaliseringen må derfor basere seg på den informasjonen som er tilgjengelig i datamaterialet.

Strukturen i dette kapittelet følger i hovedsak strukturen i kapittel 3 og dermed den teoretiske modellen. Jeg vil starte med operasjonalisering av avhengig variabel og deretter drøfte operasjonalisering av individuelle faktorer, faktorer knyttet til jobbsituasjonen og organisatoriske og kulturelle faktorer. Figuren under illustrerer grafisk de tre nivåene i operasjonaliseringen i denne oppgaven. Det øverste nivået er de tre kategoriene «individuelle faktorer», «jobbrelaterte faktorer» og «organisatoriske og kulturelle faktorer». I teoridelen er disse spesifisert ytterligere gjennom å identifisere relevante faktorer innenfor disse kategoriene. Dette kapittelet beskriver det siste nivået som er operasjonalisering i konkrete variabler. For oversiktens del illustrerer figuren bare operasjonaliseringen for kategorien individuelle faktorer.



Figur 2: Oversikt over operasjonalisering

6.1 Avhengige variabler

Problemstillingen for denne oppgaven er i hvilken grad ansatte i sentralforvaltningen legger vekt på resultater og effektivitet og hvilke faktorer som kan forklare variasjonen. Avhengig variabel handler dermed om resultater og effektivitet. Figuren under viser det DFØ omtaler som resultatkjeden (DFØ, 2010, s. 7).



Figur 3: Illustrasjon av resultatkjeden

Vi finner tilsvarende modeller også ellers i litteraturen (Johnsen, 2005, s. 10; 2007, s. 41; Opstad, 2013, s. 219). Modellen illustrerer en teoretisk eller logisk sammenheng mellom de innsatsfaktorene en virksomhet har til rådighet, det virksomheten gjør (aktiviteter), hva virksomheten konkret produserer og hvilke resultater og effekter dette gir. Et formål med mål- og resultatstyring er nettopp å legge vekt på resultater og effektivitet heller en aktiviteter. I tillegg er forholdet mellom innsatsfaktorer på den ene siden og resultater og effekter på den andre sentralt. Det er dette forholdet som i litteraturen beskrives som effektivitet (Johnsen, 2007, s. 46-49; Opstad, 2013, s. 219-221). Mål- og resultatstyring handler slik sett om å oppnå ønskede resultater og effekter samt å gjøre dette på en så effektiv måte som mulig. Sagt på en annen måte er det et selvstendig poeng å få så mye resultater og effekter som mulig ut av tilgjengelige ressurser. Dette gjelder også mål- og resultatstyringssystemet i staten. Økonomireglementet i staten pålegger virksomhetene å sikre at mål og resultatkrav innfris og at ressursbruken er effektiv. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.

En implikasjon av dette er at vi kan tenke oss at statsansatte kan være opptatt av resultater og/eller samfunns-effekter uten å nødvendigvis legge like stor vekt på effektivitet. Dette følger logisk av hypotesen om altruistisk motivasjon. Slik motivasjon er nært knyttet til et ønske om å bidra til samfunns-effekter, men det innebærer ikke nødvendigvis et like stort fokus på effektivitet. Problemstillingen omfatter både resultater/effekter og effektivitet. Slik sett impliserer problemstillingen to nært relaterte, men likevel forskjellige avhengige variabler. Analysen bør derfor fange opp både resultater, effekter og effektivitet. Alternativt kan analysen bli for snever. Det er derfor nødvendig å benytte to avhengige variabler i analysen. Den første variabelen fanger opp i hvilken grad de ansatte legger vekt på resultater og samfunns-effekter mens den andre variabelen fanger i hvilken grad de legger vekt på effektivitet. Ulempen med denne tilnærmingen er at drøftingen kan bli noe mer sammensatt fordi den må inkludere to avhengige variabler. Fordelen er at en slik analyse gir mulighet for å skille mellom i hvilken grad de ansatte bare legger vekt på effekter eller om de også legger

vekt på effektivitet. Dette kan gi en bredere analyse som kan fange opp forskjeller mellom de to formålene i økonomireglementet, mål og resultater på den ene siden og effektiv ressursbruk på den andre.

Disse to aspektene kan operasjonalisere gjennom følgende spørsmål fra sentraladministrasjonsundersøkelsen:

«Hvilken vekt tillegger du hvert av følgende hensyn ved utførelsen av dine arbeidsoppgaver?»

- *Hensyn til samfunnsmessige konsekvenser, resultat og effekter*
- *Kostnadseffektivitet, produktivitet»*

Svaralternativene er en femdel likertskala hvor ytterpunktene er «Meget viktig» og «Meget lite viktig». Det første spørsmålet dekker da resultater og effekter mens det andre spørsmålet fanger opp effektivitet. Det første spørsmålet og dermed avhengig variabel nummer 1, favner bredt. Det andres spørsmålet og dermed avhengig variabel nummer 2 er imidlertid avgrenset til konstandseffektivitet. Den andre avhengige variabelen fanger dermed bare opp forholdet mellom innsatsfaktorer og det som produserer eller de mer umiddelbare resultatene (Opstad, 2013, s. 221). Operasjonaliseringen ekskluderer dermed formåleffektivitet og prioriteringseffektivitet. På den ene siden kunne det vært interessant å inkludere også disse formene for effektivitet. Samtidig bør operasjonaliseringen her være tilstrekkelig for formålet med oppgaven. En vurdering av formåls- eller prioriteringseffektivitet krever mye informasjon og kan være vanskelig å fange opp når alle ansatte er respondenter. Spørsmålet om kostnadseffektivitet ligger slik sett «nærmere» selve produksjonen eller arbeidet som utføres i forvaltningen.

6.2 Individuelle faktorer

Fra den teoretiske modellen er det tre individuelle faktorer vi venter at har betydning: Utdanning, erfaring og altruistisk motivasjon. Datamaterialet inneholder spørsmål om hvilken utdanning respondentene har. Både økonom, jurist og statsviter er svaralternativer. Vi kan derfor operasjonalisere utdanning gjennom tre dikotome variabler, en for hver av disse utdanningsbakgrunnene. Verdien 1 vil da indikere at respondenten har denne utdanningsbakgrunnen. En slik operasjonalisering er i tråd med tidligere norske studier (Christensen & Lægreid, 2008, s. 18). En mulig utfordring er at begrepet «økonom» ikke er nærmere spesifisert i spørreskjemaene. Denne kategorien kan derfor i tillegg til samfunnsøkonomer også fange sivil- og bedriftsøkonomer. Dette kan innebære at kategorien økonomer er en noe mindre homogen gruppe. Når vi sier at mål- og resultatstyring har sine

røtter i økonomisk teori, sikter vi primært til samfunnsøkonomisk teori. Dette er bakgrunnen for at vi forventer en mer konsistent forståelse av begreper blant samfunnsøkonomer. Det er imidlertid ikke gitt at dette gjelder på tvers av alle økonomiutdanninger. Samtidig kan vi nok vente at økonomer også i bredere forstand deler en del begreper slik som kostnadseffektivitet.

Når det gjelder erfaring kan både omfang av erfaring og type erfaring være relevant. Omfang av erfaring er knyttet til institusjonelle perspektiver og det virker derfor rimelig å bruke erfaring fra nåværende virksomhet som operasjonalisering. Omfang av erfaring kan da operasjonaliseres som en kontinuerlig variabel, antall års erfaring fra nåværende virksomhet. Når det gjelder type erfaring er det først og fremst erfaring fra private virksomheter som er relevant. Datamaterialet inneholder ikke detaljerte opplysninger om hvor mange år den enkelte har jobbet i ulike sektorer. Derimot er det et spørsmål som handler om i hvilken type virksomhet respondenten har lengst erfaring fra. Private bedrifter er ett av alternativene. Type erfaring må derfor operasjonaliseres gjennom en dikotom variabel hvor verdien 1 indikerer at respondenten har lengst erfaring fra private bedrifter. En ulempe med denne operasjonaliseringen er at den kan skjule relevant variasjon. Operasjonaliseringen skiller bare mellom de som har lengst arbeidserfaring fra private virksomheter og de som har lengst erfaring fra offentlig virksomhet. Dette er en av ulempene med å bruke sekundærdata. Samtidig bør operasjonaliseringen fange opp den relevante faktoren selv om den kanskje ikke gjør det så finmasket.

Den siste individuelle faktoren kan operasjonaliseres mer direkte gjennom et spørsmål som dekker altruistisk motivasjon:

«Hvor viktig mener du det følgende er i arbeidet ditt?»

- *Mulighet for å gjøre noe nyttig for samfunnet»*

Svaralternativene er en femdelt likertskala med ytterpunktene «Meget viktig» og «meget uvesentlig».

6.3 Jobbrelaterte faktorer

Den teoretiske modellen inneholder tre jobbrelaterte faktorer vi kan vente at har betydning: Hvorvidt respondenten er leder, egenskaper ved oppgavene og omfanget av kontakt med private bedrifter. Om respondenten er leder eller ikke kan operasjonaliseres gjennom en dikotom variabel hvor verdien 1 indikerer at respondenten er leder. Datamaterialet inneholder opplysninger om hvilket stillingsnivå respondenten har.

Når det gjelder egenskaper ved arbeidsoppgavene inneholder datamaterialet et spørsmål om hva som er hovedoppgavene til respondenten. Egenskapet ved oppgavene kan derfor operasjonaliseres gjennom dikotome variabler hvor verdien 1 indikerer at respondentene har denne kategorien som hovedoppgave. Jeg velger her å inkludere tre slike dikotome variabler. I tråd med Christensen og Læg Reid (2008, s. 18) velger jeg å inkludere en variabel for ansatte som primært har oppgaver innenfor HR. I tillegg inkluderer jeg en variabel for de som primært jobber med budsjettrelaterte oppgaver og en variabel for ansatte som primært jobber med resultatrapportering.

Det siste relevante forholdet er omfanget av kontakt med private bedrifter. Dette kan operasjonaliseres gjennom følgende spørsmål:

«Omtrent hvor ofte har du det siste året hatt kontakt med:

- Private bedrifter»

Dette spørsmålet har fire svaralternativer: «Stort sett hver uke», «Stort sett hver måned», «Noen få ganger» og «Aldri». Det er relativt vanlig å benytte variabler med likertskala i regresjonsanalyser (Ringdal, 2018, s. 283). Variablene har da vanligvis flere verdier enn fire. Den underliggende logikken er at vi betrakter likertskalaen som en grov måling av en mer fingradert underliggende variabel (Ringdal, 2018, s. 283). Det samme resonnementet gjelder imidlertid her. Selv om det bare er fire verdier, bør disse fange opp omfanget av kontakt med private bedrifter på en adekvat måte.

6.4 Organisatoriske og kulturelle faktorer

Basert på den teoretiske modellen er det tre organisatoriske og kulturelle faktorer vi kan vente at har betydning: Forvaltningsnivå, gjensidig tillit og de ansattes oppfatning eller synspunkter på mål- og resultatstyringssystemet. Datamaterialet dekker både ansatte i departementer og underliggende virksomheter, typisk direktorater. Forvaltningsnivå kan derfor operasjonaliseres gjennom en dikotom variabel hvor verdien 1 indikerer at respondenten jobber i et departement.

Gjensidig tillit kan operasjonaliseres gjennom spørsmål med femdelt likertskala.

Ytterpunktene er «meget godt» og «meget dårlig». Spørsmålet er ikke helt likelydende i de to spørreskjemaene. Spørsmålet til departementsansatte er formulert slik:

«Hvordan vil du karakterisere det gjensidige tillitsnivået mellom eget departement og underliggende etater og virksomheter på ditt saksområde?»

Spørsmålet til ansatte i underliggende virksomheter var formulert slik:

«Hvordan vil du karakterisere det gjensidige tillitsnivået mellom egen etat og overordnet departement?»

Det er en ulempe at spørsmålene ikke helt likelydende. Det kan derfor tenkes at ansatte i departementene svarer på et noe snevrere spørsmål enn ansatte i underliggende virksomheter. I spørsmålet til departementsansatte er dette avgrenset til eget saksområde. Samtidig er spørsmålene relativt like og operasjonaliseringen i tråd med andre studier, se f.eks. Lægneid et al. (2006) og Van Thiel og Yesilkagit (2011). Ideelt sett burde spørsmålet til alle respondenter vært likelydende. Slik sett er illustrerer dette en av ulempene med å benytte sekundærdata. Jeg velger imidlertid å bruke denne operasjonaliseringen fordi spørsmålene tross alt er svært like.

Den siste faktoren som må operasjonaliseres er synet på mål- og resultatstyring. Dette handler da om i hvilken grad respondentene oppfatter mål- og resultatstyring som et kontrollverktøy eller som et verktøy for delegering og læring. Dette kan operasjonaliseres gjennom følgende spørsmål:

«Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om mål- og resultatstyringssystemet i staten på ditt saksområde slik det kommer til uttrykk i tildelingsbrevet og styringsdialogen mellom departementet og underliggende etater?»

- *Utforming av mål og resultatindikatorer skjer i samarbeid mellom overordnede og underordnede myndigheter*
- *Det er først og fremst et kontroll- og styringsverktøy for overordnet myndighet*
- *Det gir stor fleksibilitet og autonomi til underliggende organer*
- *Det fremmer læring og forbedring i forvaltningen»*

Svaralternativene er en femdelt likertskala hvor ytterpunktene er «helt enig» og «helt uenig». Spørsmålet er kanskje noe tungt formulert, men er ellers en nærmest direkte operasjonalisering av de teoretiske aspektene. Ulempen med spørsmålsformuleringen er at spørsmålet er tungt. Fordelen er imidlertid at spørsmålet knytter mål- og resultatstyring til noe mer konkret, nemlig tildelingsbrev og styringsdialog. Dette er i tråd med det teoretiske bakteppet i kapittel 2. Slik sett kan dette gjøre spørsmålet tydeligere. Det er mer sannsynlig at de ansatte har et forhold til sentrale dokumenter som tildelingsbrevet enn at de har et aktivt forhold til mål- og resultatstyringssystemet som sådan.

De fire konkrete spørsmålene fanger mer eller mindre direkte opp de relevante teoretiske aspektene. Det første spørsmålet dekker omfanget av samarbeid i utforming av mål og resultatindikatorer. Det andre spørsmålet fanger opp kontrollaspektet og i hvilken grad mål- og resultatstyring oppfattes som et kontrollverktøy. Det tredje spørsmålet handler om fleksibilitet og autonomi og dekker dermed handlingsrom. Det fjerde spørsmålet dekker læringsformålet og i hvilken grad mål- og resultatstyring oppfattes som et verktøy for dette. Det siste aspektet ved synet på eller forståelsen av mål- og resultatstyring er relevans. Dette kan operasjonaliseres gjennom følgende spørsmål:

«I forbindelse med moderniserings- og fornyingsarbeidet i staten er det lansert en rekke reformer og tiltak. Hvor stor betydning har følgende reformer/tiltak på ditt saksområde?»

- *Evaluering/resultatmåling, nye kontroll og rapporteringsrutiner, resultatoppfølging*
- *Målformulering/målkongretisering»*

Svaralternativene er en femdelte likertskala med ytterpunktene «meget stor» og «meget liten». Det er noen mulige utfordringer med denne operasjonaliseringen. Den viktigste utfordringen er kanskje at spørsmålet knytter dette til «moderniserings- og fornyingsarbeidet» i staten. Det kan være uklart for respondentene hva dette er. De mer konkrete spørsmålene dekker imidlertid viktige sider ved mål- og resultatstyring slik som resultatmåling og –oppfølging samt formulering og konkretisering av mål.

6.5 Oversikt over variabler

Tabellen under viser en oversikt over alle variablene som inngår i analysene og inkluderer variablenes målenivå. Tabellen er slik sett en oppsummering av operasjonaliseringen.

Tabellen inkluderer også oversikt over hvilken teoretisk faktor den enkelte variabelen er en operasjonalisering av samt hvilken kategori av faktorer dette tilhører.

Kategori	Teoretisk faktor	Variabel	Målenivå (Verdier i parentes)
Avhengige variabler	Fokus på resultater og effektivitet	Vektlegger hensynet til samfunnsmessige konsekvenser, resultat og effekter	Likertskala (1-5)
		Vektlegger kostnadseffektivitet, produktivitet	Likertskala (1-5)
Individuelle faktorer	Erfaring	Antall års erfaring fra nåværende virksomhet (Erfaring)	Kontinuerlig (0-48)
		Erfaring fra privat sektor	Dikotom (0-1)
	Utdanning	Jurist	Dikotom (0-1)
		Økonom	Dikotom (0-1)
		Statsviter	Dikotom (0-1)
	Altruistisk motivasjon	Altruistisk motivasjon	Likertskala (1-5)
Jobbrelaterte faktorer	Leder	Leder	Dikotom (0-1)
	Egenskaper ved Arbeidsoppgaver	Arbeidsoppgaver HR	Dikotom (0-1)
		Arbeidsoppgaver budsjett	Dikotom (0-1)
		Arbeidsoppgaver resultatrapportering	Dikotom (0-1)
	Kontakt med private bedrifter	Omfang av kontakt med private bedrifter	Likertskala (1-4)
Organisatoriske og kulturelle faktorer	Nivå	Jobber i departement	Dikotom (0-1)
	Gjensidig tillit	Gjensidig tillit mellom forvaltningsnivåene	Likertskala (1-5)
		Viktigheten av resultatmåling og resultatoppfølging	Likertskala (1-5)
	Synet på mål- og resultatstyring	Viktigheten av målformulering/ målkonkretisering	Likertskala (1-5)
		Utforming av mål og resultatindikatorer skjer i samarbeid	Likertskala (1-5)
		MRS er først og fremst et kontrollverktøy	Likertskala (1-5)
		MRS gir stor fleksibilitet og autonomi	Likertskala (1-5)
		MRS fremmer læring og forbedring	Likertskala (1-5)

Tabell 2: Oversikt over teoretiske faktorer og operasjonalisering

7 Presentasjon og drøfting av resultater

I dette kapittelet vil jeg presentere deskriptiv statistikk samt resultater fra regresjonsanalysene.

Videre vil jeg drøfte resultatene i lys av teorien, hypoteser, forskningsspørsmål og problemstillingen. Jeg velger å presentere og drøfte resultater samlet. Ulempen med en slik fremgangsmåte er at dette kapittelet blir noe omfattende. Fordelen er imidlertid at resultatene og drøftingen av dem kommer samlet. Det reduserer behovet for gjentakelser og kan gjøre oppgaven enklere å lese.

Problemstillingen for denne oppgaven er i hvilken grad ansatte i sentralforvaltningen legger vekt på resultater og effektivitet i jobben og hvilke faktorer som kan forklare variasjon. Jeg har valgt å avgrense og presisere problemstillingen gjennom å formulere tre forskningsspørsmål og deretter utlede syv hypoteser med utgangspunkt i det teoretiske grunnlaget. Selve analysen er gjennomført som to parallelle regresjonsanalyser. Den eneste forskjellen mellom de to modellen er avhengig variabel. Modell 1 fanger opp i hvilken grad ansatte i statsforvaltningen legger vekt på resultater og samfunnseffekter. Modell 2 fanger opp i hvilken grad de ansatte legger vekt på produktivitet og kostnadseffektivitet.

I tråd med det epistemologiske og metodiske utgangspunktet for oppgaven vil jeg strukturere drøftingen hierarkisk. Jeg begynner derfor med hypotesene og går deretter over til å si noe mer overordnet om forskningsspørsmålene. Avslutningsvis vil jeg drøfte selve problemstillingen. Dette er det induktive elementet i oppgaven hvor jeg går fra det spesifikke til det mer generelle. Jeg velger å strukturere drøftingen av hypotesene etter samme mønster som teoridelen. Jeg starter derfor med de individuelle faktorene etterfulgt av de jobberelaterte og til slutt de organisatoriske og kulturelle. Før drøftingen vil jeg imidlertid kort presentere noe relevant deskriptiv statistikk.

7.1 Deskriptiv statistikk

Tabellen under viser deskriptiv statistikk for de ulike variablene som inngår i analysen. Tabellen inkluderer oversikt over gjennomsnittet og spredningen (standardavviket) for de enkelte variablene. For dikotome variabler vil gjennomsnittet være ekvivalent med andelen av respondentene som er i den aktuelle kategorien. For eksempel er det 18 % som er jurister og 16 % som er økonomer. I tillegg inneholder tabellen oversikt over hvor mange av respondentene som har svart på de ulike spørsmålene. De to siste kolonnene viser gjennomsnitt for de samme variablene, men da gjennomsnitt i de to utvalgene som inngår i modell 1 og modell 2 (regresjonsanalysene). Antall respondenter (n) i modell 1 er 1361 og 1366 i modell 2. Hensikten med disse to siste kolonnene er å vurdere effekten av frafall.

Kategori	Variabel	Hele utvalget			Modell 1	Modell 2
		Gj. snitt.	Stand. av.	N	Gj. Snitt*	Gj. Snitt*
Avhengige variabler	Vektlegger hensynet til samfunnsmessige konsekvenser, resultat og effekter	4,32	0,837	3476	4,41	
	Vektlegger kostnadseffektivitet, produktivitet	3,94	0,869	3497		4,03
Individuelle faktorer	Erfaring	11,36	8,853	2452	11,53	11,54
	Erfaring fra privat sektor	0,22	0,412	2675	0,21	0,21
	Jurist	0,18	0,382	2731	0,16	0,16
	Økonom	0,16	0,367	2731	0,16	0,16
	Statsviter	0,14	0,346	2731	0,14	0,14
	Altruistisk motivasjon	4,46	0,694	3358	4,50	4,50
Jobbrelaterte faktorer	Leder	0,16	0,362	4244	0,22	0,22
	Arbeidsoppgaver HR	0,08	0,272	3966	0,07	0,07
	Arbeidsoppgaver budsjett	0,04	0,194	3966	0,05	0,05
	Arbeidsoppgaver resultatrapportering	0,02	0,122	3966	0,02	0,02
	Omfang av kontakt med private bedrifter	2,11	0,919	3122	2,15	2,15
Organisatoriske og kulturelle faktorer	Jobber i departement	0,54	0,498	4285	0,57	0,57
	Gjensidig tillit mellom forvaltningsnivåene	4,03	0,806	2588	4,01	4,01
	Viktigheten av resultatmåling og resultatoppfølging	3,16	1,15	2366	3,27	3,27
	Viktigheten av målformulering/målkongretisering	3,46	1,1	2401	3,60	3,60
	Utforming av mål og resultatindikatorer skjer i samarbeid	4,1	0,946	2168	4,13	4,13
	MRS er først og fremst et kontrollverktøy	3,47	1,05	2199	3,47	3,47
	MRS gir stor fleksibilitet og autonomi	3,11	1,03	2112	3,11	3,11
	MRS fremmer læring og forbedring	2,99	1,06	2073	3,02	3,02

Tabell 3: Deskriptiv statistikk

* Avhengig variabel i modell 1 er spørsmål om i hvilken grad respondenten vektlegger samfunnsmessige konsekvenser, effekter og resultater. Avhengig variabel i modell 2 er spørsmål om i hvilken grad respondenten vektlegger kostnadseffektivitet og produktivitet i jobben.

Hensikten med tabell 3 er å gi en oversikt over variablene. Selv om denne typen univariat analyse ikke gir grunnlag for å si noe om hypotesene og problemstillingen, er det likevel noe

interessant informasjon. Respondentene i utvalget legger jevnt over relativt stor vekt på samfunnsmessige konsekvenser, resultater og effekter (gjennomsnitt 4,3). Respondentene legger samtidig noe mindre vekt på kostnadseffektivitet og produktivitet. Dette er de to avhengige variablene. 22 % i utvalget har erfaring fra privat sektor. Her er det imidlertid viktig å være oppmerksom på operasjonaliseringen. Variabelen fanger bare opp de som har lengre erfaring fra privat sektor enn i offentlig sektor.

Respondentene har gjennomgående høy altruistisk motivasjon (gjennomsnitt 4,46).

Respondentene svarer også gjennomgående høyt på spørsmål om gjensidig tillit mellom departement og underliggende virksomhet. Det samme gjelder spørsmålet om i hvilken grad mål og resultatindikatorer utformes i samarbeid mellom departement og underliggende virksomhet. Dette er i tråd med tidligere funn i norsk sentralforvaltning (Lægred et al., 2006, s. 259-260). Når det gjelder oppfatningene rundt mål- og resultatstyring er det et noe sammensatt bilde. Respondentene vurderer i større grad at mål- og resultatstyring er et verktøy for kontroll (gjennomsnitt 3,47) enn et verktøy for læring (gjennomsnitt 2,99).

Det er totalt 4285 respondenter i utvalget. Svarprosenten var 59,8 med marginalt høyere svarprosent i departementene enn i underliggende virksomheter. Oppgaven baserer seg på sekundærdata og detaljert oversikt over populasjonen er ikke tilgjengelig. Det er derfor vanskelig å finne et annet grunnlag enn svarprosentene for å vurdere representativiteten. En mulighet kunne være å undersøke fordelingen på enkelte variabler opp mot data om de ansatte i sentralforvaltningen. Dette er dessverre heller ikke mulig siden NSD ikke lengre oppdaterer tidsseriene i forvaltningsdatabasen. Gitt den relativt høye svarprosenten tar jeg som utgangspunkt at det totale utvalget er representativt. Den neste runden med frafall skyldes at ikke alle respondenter har besvart alle spørsmål. Tabell 3 over viser relativt stor variasjon i antallet som har besvart de ulike spørsmålene. Jeg håndtere denne typen frafall gjennom listevise utelating som beskrevet i kapittel 5. Når det gjelder denne siste typen med frafall som skyldes at ikke alle har besvart alle spørsmål, er det mulig å gjøre mer detaljerte analyser. Fordi jeg benytter to avhengige variabler, er det to parallelle regresjonsanalyser i denne oppgaven. Eneste forskjell mellom modellene er avhengig variabel. I modell 1 er avhengig variabel i hvilken grad respondentene legger vekt på samfunnsmessige konsekvenser, resultat og effekter i jobben. I modell 2 er avhengig variabel i hvilken grad respondentene vektlegger kostnadseffektivitet og produktivitet. Tabell 3 viser at det er noe variasjon i gjennomsnitt mellom de ulike utvalgene. Variasjonene er imidlertid relativt beskjedene. Slik sett er det lite som tyder på at frafallet medfører skjevheter i de reelle utvalgene som ligger til grunn for

analysene. Det er tilsvarende marginale forskjeller i spredningen mellom hele utvalget og de to utvalgene som inngår i regresjonsmodellene. Oversikt over spredning for den enkelte variabel i de enkelte utvalgene er i vedlegg 1.

7.2 Regresjonsresultater

Analysene i denne oppgaven baserer seg på to regresjonsanalyser. Den eneste forskjellen på de to modellene er avhengig variabel. Hensikten er å fange opp fokus på både resultater/effekter og effektivitet. Den første modellen (benevnt modell 1) bruker et spørsmål om i hvilken grad respondentene legger vekt på samfunnsmessige konsekvenser, resultat og effekter i jobben de gjør. Dette fanger da opp resultater og effekter bredt og er i tråd med resultatkjeden eller effektmodellen som er beskrevet tidligere. Den andre modellen (benevnt modell 2) bruker et annet spørsmål som avhengig variabel. Avhengig variabel i denne modellen er spørsmål om i hvilken grad respondentene vektlegger kostnadseffektivitet og produktivitet i jobben. Dette fanger da opp sammenhengene mellom innsatsfaktorer og resultater. I sum dekker dette vesentlige deler av hensikten med mål- og resultatstyring.

Modell	Avhengig variabel
1	Samfunnsmessige konsekvenser, resultat og effekter
2	Kostnadseffektivitet og produktivitet

Tabell 4: Avhengig variabel i regresjonsmodellene

Tabellen på neste side viser de sentrale resultatene fra de to regresjonsmodellene.

Kategori		Modell 1 Avhengig variabel: samfunnsmessige konsekvenser, resultat og effekter			Modell 2 Avhengig variabel: kostnadseffektivitet, produktivitet		
		B	Sig	VIF	B	Sig	VIF
	Konstant	1,653 (0,192)	0,000 ***		1,837 (0,209)	0,000 ***	
Individuelle faktorer	Erfaring	0,001 (0,002)	0,541	1,061	-0,001 (0,002)	0,608	1,059
	Erfaring fra privat sektor	0,033 (0,048)	0,484	1,100	0,056 (0,052)	0,276	1,098
	Jurist	0,053 (0,054)	0,328	1,151	-0,029 (0,058)	0,622	1,150
	Økonom	0,067 (0,054)	0,213	1,170	0,141 (0,059)	0,017 *	1,168
	Statsviter	0,011 (0,057)	0,843	1,167	-0,123 (0,062)	0,047 *	1,167
	Altruistisk motivasjon	0,430 (0,029)	0,000 ***	1,058	0,210 (0,032)	0,000 ***	1,056
Jobbrelaterte faktorer	Leder	-0,050 (0,046)	0,286	1,084	0,133 (0,051)	0,008 **	1,085
	Arbeidsoppgaver HR	-0,097 (0,071)	0,175	1,034	0,330 (0,077)	0,000 ***	1,034
	Arbeidsoppgaver budsjett	-0,249 (0,088)	0,005 **	1,099	0,310 (0,096)	0,001 **	1,099
	Arbeidsoppgaver resultatrapportering	-0,046 (0,136)	0,737	1,023	0,038 (0,151)	0,801	1,020
	Omfang av kontakt med private bedrifter	0,042 (0,021)	0,051	1,162	0,110 (0,023)	0,000 ***	1,161
Organisatoriske og kulturelle faktorer	Jobber i departement	0,057 (0,041)	0,166	1,204	0,043 (0,044)	0,336	1,203
	Gjensidig tillit mellom forvaltningsnivåene	0,057 (0,024)	0,020 *	1,196	0,050 (0,027)	0,058	1,192
	Viktigheten av resultatmåling og resultatoppfølging	0,046 (0,02)	0,026 *	1,452	0,030 (0,022)	0,180	1,448
	Viktigheten av målformulering/ målkongretisering	0,041 (0,022)	0,057	1,548	0,060 (0,024)	0,011 *	1,540
	Utforming av mål og resultatindikatorer skjer i samarbeid	0,069 (0,023)	0,003 **	1,324	0,027 (0,025)	0,270	1,317
	MRS er først og fremst et kontrollverktøy	-0,009 (0,018)	0,611	1,038	0,003 (0,019)	0,888	1,037
	MRS gir stor fleksibilitet og autonomi	-0,020 (0,021)	0,336	1,411	0,015 (0,023)	0,521	1,411
	MRS fremmer læring og forbedring	-0,008 (0,021)	0,706	1,503	0,076 (0,023)	0,001 **	1,502
	Justert R ²	0,181			0,127		
	N	1361			1366		

Tabell 5: Regresjonsresultater

* = signifikant på 95 % nivå, ** = signifikant på 99 % nivå, *** = signifikant på 99,9 % nivå

Jeg velger her å bruke ustandardiserte regresjonskoeffisienter. Dette er til en viss grad et pragmatisk valg. Fordelen med slik koeffisienter er at de kan tolkes mer direkte siden de er på samme skala som variabelen. Ulempen er at det er vanskeligere å sammenligne koeffisientene direkte når ikke alle variabler er på samme skala. Oversikt over standardiserte koeffisienter er i vedlegg 2.

Hver av modellene inkluderer 20 variabler, 1 avhengig og 19 uavhengige. Det er viktig å undersøke forutsetningen om multikolaritet. Tabell 5 inkluderer derfor VIF-koeffisienter som er et mål på dette. Alle VIF-koeffisientene ligger like over 1 og den største er 1,55. VIF-koeffisienter over 5 indikerer utfordringer med multikolaritet (Ringdal, 2018, s. 430). Vi kan derfor konkludere med at multikolaritet ikke er et problem i modellene her. I tillegg er det viktig å sjekke to av forutsetningene som gjelder residualene. Den første er forutsetningen om at residualene skal være normalfordelt, den andre er forutsetningen om at residualene skal ha lik varians for alle uavhengige variabler (homoskedastisitet). Begge disse forutsetningene undersøkes vanligvis grafisk (Ringdal, 2018, s. 427-428). Dels fordi forutsetningene ser ut til å være oppfylt og dels av plasshensyn, er ikke de aktuelle grafiske fremstillingene inkludert i selve oppgaven men ligger i vedlegg 3. Når det gjelder forutsetningen om normalfordeling kan dette undersøkes ved å sammenligne fordelingen av residualene mot en normalfordeling. For begge modellene ser det ut til at residualene er tilnærmet normalfordelte. Forutsetningen om lik varians for uavhengige variabler kan undersøkes ved hjelp av residualplottene. Disse indikerer ingen betydelige utfordringer med heteroskedastisitet for noen av modellene.

Oppsummert kan vi legge til grunn at forutsetningene for å benytte regresjonsanalyser er oppfylt.

Tabell 5 inneholder også informasjon om forklaringskraften i modellene. Størrelsen justert R^2 viser hvor mye av variasjonen i avhengig variabel som forklares av modellen. R^2 er følsom for antall variabler i analysen og det er derfor naturlig å benytte justert R^2 her siden modellene inkluderer såpass mange variabler. Det er en god del uforklart variasjon i begge modellene. Isolert sett kan dette indikere at det er utelatte variabler. Samtidig er R^2 for begge modellene omentrent på samme nivå som andre lignende undersøkelser, se f.eks. Lægreid et al. (2006, s. 265) eller Christensen og Lægreid (2008, s. 18). Det samme gjelder forøvrig til dels i andre

relevante sammenhenger, se f.eks. Johnsen og Larsen (2015, s. 53) Når det gjelder spørsmål om utelatte variabler, må dette støtte seg på det teori. Gitt det teoretiske grunnlaget for denne oppgaven er det lite som tyder på at (kjente) relevante variabler er utelatt. Forklaringskraften er på om lag samme nivå som andre lignende studier. Det er derfor nærliggende å konkludere med at modellene er spesifisert så riktig som mulig, gitt det vi vet om de fenomenene som er tema her.

7.3 Betydningen av individuelle faktorer

Fra teoridelen er det tre individuelle faktorer som vi venter at har betydning. Det er erfaring, utdanning og altruistisk motivasjon. Tabellen under viser hvilke variabler disse faktorene er operasjonalisert gjennom samt resultatene fra de to regresjonsmodellene. Betydningen av individuelle faktorer er også ett av tre forskningsspørsmål i denne oppgaven.

		Modell 1		Modell 2		
Teoretisk faktor	Variabel	B	Sig.	B	Sig.	
Individuelle faktorer	Erfaring	Erfaring	0,001 (0,002)	0,541	-0,001 (0,002)	0,608
		Erfaring fra privat sektor	0,033 (0,048)	0,484	0,056 (0,052)	0,276
	Utdanning	Jurist	0,053 (0,054)	0,328	-0,029 (0,058)	0,622
		Økonom	0,067 (0,054)	0,213	0,141* (0,059)	0,017
		Statsviter	0,011 (0,057)	0,843	-0,123* (0,062)	0,047
	Altruistisk motivasjon	Altruistisk motivasjon	0,430*** (0,029)	0,000	0,210*** (0,032)	0,000

Tabell 6: Regresjonsresultater for individuelle faktorer

* = signifikant på 95 % nivå, ** = signifikant på 99 % nivå, *** = signifikant på 99,9 % nivå

Avhengig variabel i modell 1 er spørsmål om i hvilken grad respondenten vektlegger samfunnsmessige konsekvenser, effekter og resultater. Avhengig variabel i modell 2 er spørsmål om i hvilken grad respondenten vektlegger kostnadseffektivitet og produktivitet i jobben.

Overordnet tegner resultatene et noe sammensatt bilde. For de individuelle faktorene i modell 1 er det bare en signifikant sammenheng. Det er altruistisk motivasjon, her er til gjengjeld effekten relativt stor (0,43). Avhengig variabel i modell 1 handler om resultater og effekter. I modell 2 som handler om kostnadseffektivitet og produktivitet er det flere variabler som ser ut til å ha betydning. I denne modellen er det også signifikante effekter knyttet til utdanningsbakgrunn. Mer presist gjelder dette for økonomer og statsvitere, men ikke for jurister. Altruistisk motivasjon er signifikant også i denne modellen og er også her den største

effekten. Erfaring gir ingen signifikante utslag i noen av modellene, det gjelder både lengden på erfaringen og type erfaring.

7.3.1 Betydningen av erfaring

Erfaring er i seg selv et bredt begrep. Det er derfor viktig å ta operasjonaliseringen med i betraktning når vi tolker resultatene. Det er flere tidligere studier som har undersøkt betydningen av erfaring (Christensen & Læg Reid, 2008; Dimitrijevska-Markoski & French, 2019; Moynihan & Pandey, 2010). Både operasjonalisering og resultater varierer imidlertid noe mellom studiene. Moynihan og Pandey (2010) finner støtte for en hypotese om at lengre erfaring øker bruken av informasjon fra resultatmålinger fordi erfaring gjør det enklere å sette informasjonen inn i en relevant kontekst. Christensen og Læg Reid (2008) har også undersøkt betydningen av lang erfaring samt erfaring fra privat sektor, men finner ikke at disse har særlig betydning.

I denne oppgaven er erfaring operasjonalisert gjennom to variabler. Den første er antall års erfaring fra nåværende virksomhet og den andre er om respondenten har lengre erfaring fra privat sektor enn offentlig sektor. Den siste variabelen er dikotom. Grunnen til dette er mest pragmatisk, datasettet inneholder opplysninger om i hvilken sektor respondenten har lengst erfaring, men ikke hvor lang erfaringen er. Dette er en svakhet ved å bruke sekundærdata. Operasjonaliseringen avgrenser slik sett begrepet «erfaring» en god del. Koeffisientene for de to variablene er relativt små i begge modellene og ingen av de er signifikante. Fordi det er en viss variasjon i litteraturen på dette feltet, har jeg ikke formulert noen formelle hypoteser knyttet til erfaring. Den underliggende logikken er at erfaring kan forme vår adferd gjennom nettopp de erfaringene vi gjør oss og de handlings- eller tankemønstrene som vi blant annet møter i jobbsammenheng. Forskjeller i slike tankemønstre mellom privat og offentlig sektor som kunne tilsi at erfaring fra privat sektor har betydning. Private virksomheter opererer typisk i et marked mens sentralforvaltningen typisk ikke gjør dette. Gitt at mål- og resultatstyring er nært knyttet til økonomisk logikk, kunne vi vente at ansatte med erfaring fra privat sektor legger mer vekt på resultater og effekter enn ansatte uten slik erfaring. Resultatene her tyder imidlertid ikke på at det er noen slik effekt av betydning. Det er imidlertid en slutning med forbehold om operasjonaliseringen. En mer fingranulert operasjonalisering av erfaring fra privat sektor kunne kanskje gitt andre utslag. Da måtte vi i så fall hatt informasjon om hvor mange år den enkelte respondent hadde fra ulike sektorer. En mulig modererende faktor er hvor fersk erfaringen fra privat sektor er. Gitt den underliggende logikken om at erfaringen former tanke- og handlingsmønstre må vi også vente at ansatte som

har erfaring fra privat sektor, men som deretter har jobbet lenge i offentlig sektor, i mindre grad er formet av tidligere erfaringer. Erfaring fra nåværende virksomhet er operasjonalisert som en kontinuerlig variabel (antall års erfaring). Heller ikke denne variabelen gir signifikante utslag. Dette underbygger en slutning om at erfaring ikke ser ut til å ha særlig stor betydning. Det som også styrker slutningen er at den stemmer over ens med resultatene hos Christensen og Lægreid (2008). Denne undersøkelsen er også gjennomført i norsk sentralforvaltning.

7.3.2 Utdanning

Ut fra det teoretiske grunnlaget venter vi at utdanning kan ha betydning for i hvilken grad de ansatte i forvaltningen legger vekt på resultater og effekter. Vi forstår da utdanning i et institusjonelt perspektiv. Utdanning er inngangen til profesjonene og det er gjennom utdanning at de samme profesjonene kan formidle rådende oppfatninger og de grunnleggende tankemønstrene som fagene bygger på. Slik kan utdanning forme måten vi forstår verden på og måten vi opptrer på. Gitt at mål- og resultatstyring har sitt utspring i økonomifaget, kan vi vente at økonomer legger mer vekt på resultater og effekter enn andre profesjoner.

Christensen og Lægreid (2008) fremhever også statsvitenskap som en aktuell utdanning, men gir ingen utfyllende begrunnelse for dette. Mål- og resultatstyring kan settes i sammenheng med New Public Management som er et tema innenfor statsvitenskapen. Slik sett kan det tenkes at det å være utdannet statsviter har en betydning.

Utdanning er i denne oppgaven operasjonalisert gjennom tre dikotome variabler. I tillegg til økonomer og statsvitere er også jurister inkludert i analysen. Det å være jurist kan tenkes å ha betydning fordi mål- og resultatstyring kan stå i motsetning til regelstyring. Samtidig kan ulike paradigmer eksistere samtidig i forvaltningen (Head & Alford, 2015, s. 719). Det er først og fremst i forbindelse med økonomifaget at det teoretiske grunnlaget er såpass entydig at vi kan formulere en hypotese:

H1: Økonomer legger mer vekt på resultater og effektivitet enn øvrige utdanningsgrupper.

I modell 1 er sammenhengene relativt beskjedene. Den største koeffisienten er for økonomer (0,067) og ingen av koeffisientene er signifikante. I denne modellen er avhengig variabel spørsmålet om samfunnsmessige konsekvenser, resultater og effekter. Det er noe overaskende at det ikke er en tydeligere sammenheng mellom det å være økonom og å legge vekt på disse forholdene. En mulig forklaring er at operasjonaliseringen er relativt vid. Spørsmålet som utgjør avhengig variabel inneholder tre ledd. Det kan tenkes at sammenhengene hadde vært tydeligere dersom spørsmålet var avgrenset til «resultater og effekter» og ikke også inkluderte

«samfunnsmessige konsekvenser». En annen mulig forklaring er at de fleste som søker jobb i offentlig forvaltning er opptatt av minst en av disse tre begrepene. Dette kan gjøre at forskjellen mellom økonomer og andre blir mindre inne sentralforvaltningen. En tredje mulig forklaring er operasjonaliseringen av kategorien «økonom». Denne kan omfatte alle typer økonomiutdanninger og ikke bare samfunnsøkonomer. Det kan tenkes at forståelsen av effektivitet er relativt lik på tvers av økonomiprofesjoner mens resultater og samfunnsmessige effekter er mer spesifikt for samfunnsøkonomer. Disse tre mulige forklaringene er heller ikke gjensidig utelukkende, det kan være en kombinasjon.

I modell 2 er det derimot tydeligere sammenhenger. Her er avhengig variabel mer avgrenset og handler om konstandseffektivitet og produktivitet. For økonomer er det en positiv sammenheng (0,141) mens det for statsvitere er en negativ sammenheng (-0,123). Begge koeffisientene er signifikante. For økonomer er en slik positiv sammenheng forventet ut fra det teoretiske grunnlaget. Den negative sammenhengen for statsvitere er kanskje noe mer overraskende. En mulig forklaring er at statsvitenskapen legger mer vekt på politiske prosesser og design av politiske systemer. Slik sett kan statsvitere være vel så opptatt samfunnsmessige konsekvenser (modell 1) som økonomer. Derimot ser statsvitere ut til å være mindre opptatt av effektivitetsbegrepet. Vi mangler et tilstrekkelig teoretisk grunnlag til å gi resultatet som gjelder statsvitere en kausal tolkning. Det er samtidig et interessant funn som bør undersøkes nærmere i videre studier. En mulighet vil være å supplere dette med en kvalitativ analyse for å bedre forstå hva henholdsvis økonomer og statsvitere legger i begrepene «kostnadseffektivitet og produktivitet». Når det gjelder hypotesen er den i alle fall delvis bekreftet, det er en tydelig sammenheng i modell 2.

7.3.3 Altruistisk motivasjon

Basert på amerikansk forskning ser det ut til ansatte som har høy altruistisk motivasjon i jobben også legger større vekt på resultater og effekter (Dimitrijevska-Markoski & French, 2019; Moynihan & Pandey, 2010). Den underliggende årsaken er at slik motivasjon i offentlig sektor er knyttet til et ønske om å gjøre en forskjell og bidra til endringer i samfunnet. Dette leder videre til større oppmerksomhet rundt hvilke resultater og effekter arbeidsoppgavene fører til. Det teoretiske grunnlaget er såpass tydelig at jeg har formulert og tester følgende hypotese:

H2: Det er en positiv sammenheng mellom høy altruistisk motivasjon og det å legge vekt på resultater og effektivitet.

Resultater i tråd med hypotesen vil i og for seg ikke være noe nytt, andre studier har funnet denne sammenhengen (Moynihan & Pandey, 2010; Pandey et al., 2008). Derimot kan jeg ikke finne at dette er undersøkt i en norsk eller nordisk kontekst tidligere. Denne oppgavens bidrag til teorien på dette feltet vil i så fall være å vise at tidligere forskning i en amerikansk kontekst også har overføringsverdi til norske forhold.

For denne variabelen er det tydelige sammenhenger i begge modellene. Sammenhengen er tydeligst i modell 1 (0,43) og noe mindre i modell 2 (0,21). I praksis betyr dette (alt annet likt) at en økning på 1 for variabelen altruistisk motivasjon innebærer en økning på 0,43 for avhengig variabel i modell 1. Tilsvarende tall for modell 2 er altså 0,21. Effekten er dermed om lag dobbelt så stor når vi snakker om resultater og samfunnsmessige effekter (modell 1) som når avhengig variabel er effektivitet (modell 2). Sagt på en annen måte er effekten av altruistisk motivasjon om lag dobbelt så stor når det gjelder resultater sammenlignet med effektivitet. Sammenlignet med øvrige variabler er imidlertid effekten av altruistisk motivasjon blant de sterkeste i begge modeller, se vedlegg 2 for standardiserte koeffisienter.

Sammenhengene er signifikante langt ut over det valgte signifikansnivået i denne oppgaven. Gitt det tydelige teoretiske grunnlaget bør vi kunne antyde en kausal sammenheng her. Ansatte som har høy grad av altruistisk motivasjon, legger i større grad vekt på resultater og effektivitet. Dette gjelder uavhengig av om vi snakker om samfunnsmessige konsekvenser, resultater og effekter (modell 1) eller kostnadseffektivitet og produktivitet (modell 2). Det er verdt å merke seg at sammenhengen også holder når avhengig variabel handler om effektivitet. I utgangspunktet har vi tydeligst teoretisk grunnlag for å anta at denne sammenhengen gjelder resultater og effekter, altså hvilke samfunnsmessige konsekvenser den enkelte kan bidra til. Altruistisk motivasjon er knyttet til et ønske om å bidra til endringer i samfunnet. Det er derfor interessant at sammenhengen er såpass sterk også når det gjelder effektivitet. En mulig forklaring er at et ønske om å bidra positivt for samfunnet ikke bare omfatter effekter, men også hvordan fellesskapets ressurser brukes. I så fall kan altruistisk motivasjon føre til både større oppmerksomhet rundt resultater og effekter og større oppmerksomhet rundt effektivitet. Hypotesen (H2) kan relativt entydig bekreftes. Dette er et interessant funn fordi det indikerer at denne årsakssammenhengen har en overføringsverdi også til norske forhold.

7.3.4 Forskningsspørsmål 1: Betydningen av individuelle faktorer

Det første forskningsspørsmålet i denne oppgaven er hvilken betydning individuelle faktorer har for i hvilken grad de ansatte i sentralforvaltningen legger på resultater og effektivitet.

Disse to begrepene, resultat og effektivitet, er operasjonalisert gjennom to ulike regresjonsmodeller. Det som i oppgaven benevnes modell 1, favner resultater og effekter. Modell 2 favner effektivitet. Drøftingen av forskningsspørsmålet er selvsagt begrenset av operasjonaliseringen av både avhengig og uavhengige variabler. Fra teoridelen er det tre ulike individuelle faktorer vi venter at har betydning, erfaring, utdanning og altruistisk motivasjon. Blant disse tre er det kanskje erfaring som har den mest begrensede operasjonaliseringen. Erfaring er et bredt begrep og operasjonaliseringen dekker bare utvalgte deler. Samtidig dekker operasjonaliseringen de delene som vi ut fra teori kunne vente at har betydning.

Blant de individuelle faktorene ser det ut til at altruistisk motivasjon har den klart største betydningen. Utdanning har først og fremst betydning i modell 2 (effektivitet) og ser ikke ut til å ha betydning i modell 1 (resultater og effekter). Erfaring ser ikke ut til å ha betydning i noen av modellene. Resultatene her tyder derfor på at erfaring har liten eller ingen betydning uavhengig av om det er snakk om resultater eller effektivitet. Samtidig er altså operasjonaliseringen av erfaring noe snever sammenlignet med de øvrige individuelle faktorene. Operasjonaliseringen dekker de teoretisk interessante størrelsene, omfang og type erfaring. Slik sett burde ikke dette gå ut over validiteten i oppgaven. Samtidig kan det tenkes at operasjonaliseringen er noe grovmasket og derfor ikke fanger opp sammenhengene.

Innenfor de begrensningene som følger av operasjonaliseringen, ser det altså ut til at individuelle faktorer har til dels vesentlig betydning for i hvilken grad ansatte legger vekt på resultater og effektivitet. Det er da først og fremst mer personlige egenskaper (altruistisk motivasjon) som har betydning. Utdanning har også en viss betydning, men bare for effektivitet og ikke for resultater isolert sett. Erfaring ser altså ikke ut til å ha betydning.

Resultatene her bør også ses i lys av det teoretiske bakteppet som er nærmere beskrevet i kapittel 2. Innledningsvis er det skissert tre analytiske nivåer vi kan benytte for å drøfte mål- og resultatstyring. Disse er formål, utforming av mål- og resultatstyringssystemer og praksis. Tema for oppgaven er praksis. Det metodiske opplegget er valgt med tanke på dette og drøftingen handler derfor i stor grad om dette nivået. Samtidig henger de tre analytiske nivåene sammen. Betydningen av personlige egenskaper og spesielt altruistisk motivasjon er interessant i dette bildet. Ulike betraktninger rundt formålet med mål- og resultatstyring er nærmere beskrevet i kapittel 2. Et viktig poeng i denne sammenhengen er det doble formålet, rapportering og læring. Rapporteringsformålet er tett knyttet til prinsippal-agent teori og kontroll. Samtidig tyder altså resultatene her på at altruistisk motivasjon har stor betydning. Dette kan tenkes å ha betydning for utformingen av mål- og resultatstyringssystemet i staten.

Høy altruistisk motivasjon kan i seg selv føre til at ansatte legger større vekt på resultater og effektivitet. Slik sett kan altruistisk motivasjon redusere kontrollkostnadene normalt forbundet med prinsipal-agent relasjoner. Dette kan isolert sett redusere behovet for kontroll. I tillegg kan utstrakt grad av kontroll tenkes å gå ut over nettopp den samme motivasjonen. Dersom kontrollen inkluderer mye aktivitetsrapportering, kan dette tenkes å undergrave de ansattes motivasjon. Slik sett fremstår DFØs fokus på delegering som en del av mål- og resultatstyring som viktig. En mulig implikasjon av resultatene her er altså at kontrollaspektet i mål- og resultatstyring bør tones ned. For det første kan resultatene her tyde på at de ansattes altruistiske motivasjon kan kompensere for deler av kontrollbehovet og for det andre kan ustrakt kontroll tenkes å undergrave den samme motivasjonen. Slik sett kan vi si at praksis også ser ut til å kunne ha betydning for hvordan mål- og resultatstyringssystemet bør utformes. Det er imidlertid viktig å understreke at dette bare er mulige implikasjoner i forlengelsen av resultatene i denne oppgaven.

7.4 Betydningen av jobbrelevante faktorer

I dette delkapittelet vil jeg drøfte de tre jobbrelevante faktorene. Tabellen under viser operasjonaliseringen og de sentrale resultatene fra regresjonsmodellene for de disse faktorene. Betydningen av jobbrelevante faktorer er også det andre av tre forsknings spørsmål i denne oppgaven.

Teoretisk faktor	Variabel	Modell 1		Modell 2	
		B	Sig.	B	Sig.
Jobbrelevante faktorer	Leder	-0,050 (0,046)	0,286	0,133** (0,051)	0,008
	Arbeidsoppgaver HR	-0,097 (0,071)	0,175	0,330*** (0,077)	0,000
	Arbeidsoppgaver budsjett	-0,249** (0,088)	0,005	0,310** (0,096)	0,001
	Arbeidsoppgaver resultatrapportering	-0,046 (0,136)	0,737	0,038 (0,151)	0,801
	Omfang av kontakt med private bedrifter	Omfang av kontakt med private bedrifter	0,042 (0,021)	0,051	0,110*** (0,023)

Tabell 7: Regresjonsresultater for jobbrelevante faktorer

* = signifikant på 95 % nivå, ** = signifikant på 99 % nivå, *** = signifikant på 99,9 % nivå

Avhengig variabel i modell 1 er spørsmål om i hvilken grad respondenten vektlegger samfunnsmessige konsekvenser, effekter og resultater. Avhengig variabel i modell 2 er spørsmål om i hvilken grad respondenten vektlegger kostnadseffektivitet og produktivitet i jobben.

For de jobbrelevante faktorene er det én signifikant sammenheng i modell 1. Det gjelder de som primært jobber med budsjettrelaterte oppgaver. Her er imidlertid effekten negativ (-

0,249). I tillegg er omfang av kontakt med private bedrifter helt i grenseland. I modell 2 er det flere signifikante effekter. I denne modellen har det å være ledere betydning og sammenhengen er positiv (0,133). I tillegg har også noen egenskaper ved arbeidsoppgavene betydning. Det gjelder både de som primært jobber med HR-relaterte oppgaver (0,33) og de som jobber med budsjetter (0,31). Når det gjelder de som jobber med budsjetter har sammenhengen motsatt fortegn i modell 2 sammenlignet med modell 1. I modell 2 er koeffisienten 0,31, altså positiv. I modell 2 har også omfanget av kontakt med private bedrifter en viss betydning (0,11).

7.4.1 Betydningen av å være leder

Forskjellen mellom ledere og medarbeidere fremstår som gjennomgående i litteraturen. Vi forventer derfor at ledere legger mer vekt på resultater og effektivitet enn medarbeidere. Dette er imidlertid min tolkning. Tolkningen baserer seg delvis på at flere studier implisitt legger avgjørende vekt på ledere gjennom å bare benytte ledere som respondenter. I noen tilfeller kan dette selvfølgelig være et pragmatisk valg dersom det er virksomheter som er gjenstand for undersøkelse. En virksomhet kan vanskelig svare av seg selv, noen må gjøre det på dens vegne. I en slik situasjon kan toppledere være et naturlig valg. Imidlertid gjelder dette også studier som undersøker forhold rundt bruk av informasjon fra resultatmåling. En konsekvens av å bare benytte ledere som respondenter, er at resultatmålinger implisitt fremstår som et verktøy utelukkende for ledere. Christensen og Lægneid (2008, s. 18) undersøker imidlertid dette eksplisitt og finner en signifikant sammenheng mellom det å være ledere og å legge vekt på mål og resultatstyring. Jeg har derfor formulert følgende hypotese:

H3: Ledere legger mer vekt på resultater og effektivitet enn medarbeidere.

I modell 1 (resultater og effekter) er det ingen signifikant sammenheng. Derimot er det en slik sammenheng i modell 2 (effektivitet). Resultatene her antyder at det å være leder har liten eller ingen betydning når det gjelder å vektlegge resultater og effekter. Derimot har det å være leder en betydning for effektivitet. Funnet i modell 2 er kanskje ikke så overaskende. Ledere i offentlig sektor har typisk budsjettansvar og modell 2 handler om sammenhengen mellom resultater og effekter på den ene siden og ressursinnsatsen på den andre. Det er derfor som forventet at ledere legger mer vekt på dette. Fravær av resultater i modell 1 er kanskje noe mer overaskende. Dette står til dels i motsetning til funnene hos Christensen og Lægneid (2008). I denne studien er imidlertid avhengig variabel bredere enn i oppgaven her. Avhengig variabel hos Christensen og Lægneid er et spørsmål om mål- og resultatstyring mer generelt. I

oppgaven her er avhengig variabel operasjonalisert gjennom to ulike variabler for å fange noen ulike nyanser. Dette kan tenkes å forklare forskjellen.

En mulig implikasjon for videre forskning kan være at det er viktig å undersøke mer eksplisitt om ledere i større grad vektlegger resultater og effekter enn medarbeider. Funnene her antyder at dette kanskje ikke bør tas (implisitt) for gitt. Hypotesen (H3) er delvis bekreftet. Det innebærer at denne holder for modell 2, men ikke for modell 1.

7.4.2 Egenskaper ved arbeidsoppgavene.

Egenskaper ved arbeidsoppgavene er i seg selv et bredt begrep og må presiseres nærmere for å kunne inngå i en analyse slik som her. I praksis gjør vi da denne avgrensningen gjennom operasjonaliseringen. Vi forventer at visse egenskaper ved arbeidsoppgavene kan ha betydning for fokus på resultater og effektivitet. I sentralforvaltningen er utgangspunktet at mål- og resultatstyring skal være på overordnet nivå. Vi venter da at medarbeidere som har mer overordne eller overgripende oppgaver legger mer vekt på resultater og effektivitet enn for eksempel de som jobber med enkeltsaker. Egenskaper ved arbeidsoppgavene dekker her de som primært jobber med budsjetter, de som jobber med HR-relaterte oppgaver og de som primært jobber med resultatrapportering. Alle tre kan være relevante egenskaper. Det å være leder kan også være relevant, men dette er i denne oppgaven behandlet som en egen faktor. Jeg har ikke formulert noen hypotese knyttet til egenskaper ved arbeidsoppgavene.

I modell 1, som omhandler resultater, er det bare en signifikant sammenheng. Det gjelder de som primært jobber med budsjetter. Her er imidlertid sammenhengen negativ (-0,249). Dette er en dikotom variabel og innebærer at de som primært jobber med budsjetter (alt annet likt) svarer om lag 0,25 lavere enn andre respondenter på spørsmålet om resultater og samfunnsmessige konsekvenser. I modell 2, som omhandler effektivitet, er det to signifikante sammenhenger. Det gjelder de som primært jobber med HR-relaterte oppgaver (0,33) og de som primært jobber med budsjetter (0,31). Det å primært jobbe med resultatrapportering ser ikke ut til å ha særlig betydning i noen av modellene.

Det å primært jobbe med budsjettoppgaver ser altså ut til å ha betydning i begge modellene. Budsjettrelaterte oppgaver ser ut til å både ha betydning for fokus på resultater og effektivitet. Når det gjelder resultater og samfunnsmessige effekter (modell 1) er sammenhengen negativ. For effektivitet (modell 2) er den positiv. Den negative sammenhengen i modell 1 er noe overaskende. Isolert sett kan dette bety at de som primært jobber med budsjetter er mindre opptatt av hva virksomheten skal oppnå, men legger mer vekt på finansieringssiden og hva

tiltakene koster. Vi mangler imidlertid et godt teoretisk grunnlag for å gi resultatet i modell 1 en kausal tolkning. Budsjettoppgaver i sentralforvaltningen vil være knyttet til statsbudsjettet og statsbudsjettprosessen. En mulig forklaring er at det kan være en svak kobling mellom arbeid med resultater og mål på den ene siden og statsbudsjettet på den andre. I dette ligger det da at de som primært jobber med budsjettsaker jobber mer avgrenset med finansieringssiden mens andre har oppgavene knyttet til det å formulere mål og indikatorer. Dette kan gjelde både for arbeidet med selve statsbudsjettet og tildelingsbrevene. I lys av en slik mulig forklaring er det en logisk tolkning at de som primært jobber med budsjettrelaterte oppgaver er mer opptatt av finansieringssiden, vi må imidlertid være forsiktige med å konkludere her. Samtidig er det et interessant resultat. Dersom dette viser seg å være en reell sammenheng, er det interessant sett i lys av økonomireglementets pålegg om å rapportere på resultater og effekter i statsbudsjettet. I en slik kontekst er det interessant at de som jobber med budsjettspørsmål ser ut til å legge mindre vekt på nettopp disse forholdene. Samtidig kan det tenkes at oppgavene her er delt slik at de som primært jobber med budsjetter håndterer den tallmessige delen eller selve bevilgningene mens andre har oppgaven med å formulere tekst knyttet til resultater og effekter. I alle tilfeller bør funnene her undersøkes i nærmere i andre studier. Uten flere studier kan vi ikke utelukke at funnet her er en tilfeldighet..

Det å primært jobbe med HR-relaterte oppgaver ser ut til ha en effekt i modell 2 men ikke i modell 1. Å jobbe med slike oppgaver ser derfor ut til å ha betydning når det gjelder effektivitet, men ikke resultater. Dette i og for seg i tråd med tidligere norske funn (Christensen & Lægreid, 2008, s. 18). Imidlertid er avhengig variabel hos Christensen og Lægreid vesentlig bredere enn her. Vi bør derfor være varsomme med å gi dette en kausal tolkning. Derimot ser ikke det å primært jobbe med resultatrapportering ut til å ha noen betydning. Det er også et overraskende funn. Rent logisk burde slike oppgaver ha betydning i et institusjonelt perspektiv. Vi kunne vente at ansatte som primært har resultatrapportering som oppgave ble fornet av nettopp denne oppgaven og derfor la mer vekt på både resultater og effektivitet. Jeg finner imidlertid ikke at noen har undersøkt denne operasjonaliseringen før. Vi må derfor være varsomme med en kausal tolkning også her.

I sum ser det altså ut til at egenskaper ved arbeidsoppgavene kan ha til dels vesentlig betydning. Det flere tydelige sammenhenger og koeffisientene er relativt store sammenlignet med øvrige faktorer i analysen. For eksempel er koeffisientene her større enn for variablene som gjelder utdanning. Imidlertid må vi jevnt over være forsikte med kausale tolkninger her. Mye av teorien er mer generell institusjonell teori. Samtidig ser det altså ut til

arbeidsoppgaver kan ha stor betydning og dette er derfor et interessant område for videre studier.

7.4.3 Kontakt med private bedrifter

Den siste av de tre jobbrelevante faktorene gjelder kontakt med private bedrifter. Erfaring fra privat virksomhet er en del av de individuelle faktorene. Samtidig kan utstrakt kontakt med det private næringsliv som en del av jobben også ha betydning. Den underliggende logikken er den samme. Mål- og resultatstyring har sine røtter i økonomisk teori er til dels inspirert av praksis i privat sektor. I tillegg er private virksomheter typisk i en konkurransesituasjon som tvinger frem et større fokus på resultater og ikke minst effektivitet. Det er da kanskje særlig kontakten med konkurranseutsatte virksomheter som kan tenkes å forme de ansattes syn på viktigheten av resultater og ikke minst effektivitet. Hypotese 4 handler om nettopp dette:

H4: Det er en positiv sammenheng mellom graden av kontakt med private bedrifter og det å legge vekt på resultater og effektivitet.

I modell 1 (resultater) er det en svak sammenheng som er helt i grenseland gitt det valgte signifikansnivået. I modell 2 er derimot sammenhengen tydeligere (0,11). Slik sett støtter dette hypotesen og det ser ut som om den forventede effekten finnes. Det innebærer at utstrakt kontakt med private virksomheter påvirker ansatte slik at de i større grad legger vekt på i alle fall effektivitet.

7.4.4 Forskningsspørsmål 2: Betydningen av jobbrelevante faktorer

I denne oppgaven har jeg identifisert tre relevante jobbrelevante faktorer. Den første gjelder ledelse eller det å være leder. Den andre er egenskaper ved arbeidsoppgavene og den tredje er omfanget av kontakt med private bedrifter. Gjennomgående er egenskaper ved arbeidsoppgavene et institusjonelt perspektiv. Den underliggende logikken handler om at posisjonen vi har i virksomheten og oppgavene vi utfører på jobben, til en viss grad former hvordan vi ser og forstår verden. Posisjon og oppgaver har betydning for hvem vi jobber sammen med og hvilke problemstillinger vi møter, og dette kan i en viss utstrekning påvirke våre tanke- og handlingsmønstre.

Betydningen av ledelse innenfor mål- og resultatstyring ser ut til å være implisitt i deler av litteraturen. Resultatene her tyder på at det å være leder har betydningen, men bare når det gjelder effektivitet og ikke resultater og samfunns effekter mer isolert. Dette er potensielt et interessant funn med tanke på videre studier. Det kan være viktig å undersøke betydningen av ledelse eller det å være leder mer eksplisitt. Når det gjelder egenskaper ved arbeidsoppgavene

er det til dels betydelige sammenhenger. Betydelig er da relativt til øvrige variabler i analysene. Samtidig må vi være forsikte med kausale tolkninger her fordi mye av det teoretiske grunnlaget er mer generell institusjonell teori. Oppsummert innebærer det at egenskaper ved arbeidsoppgavene ser ut til å kunne ha til dels stor betydning. Samtidig bør dette undersøkes nærmere for å eventuelt kunne gi resultatene en tydeligere kausal tolkning. Blant annet er spørsmålet om seleksjon til arbeidsoppgaver relevant. Det kan tenkes at de som søker seg til budsjett eller HR-oppgaver i utgangspunktet legger mer vekt på effektivitet enn andre. I så fall er det ikke åpenbart at det er oppgavene i seg selv om er årsaken. Dette krever imidlertid helt andre data og et annet analytisk opplegg enn det som er benyttet her. I tillegg ser omfanget av kontakt med private bedrifter også ut til å ha en viss betydning.

Oppsummer ser det altså ut til at de jobberelaterte faktorene kan ha til dels stor betydning for i hvilken grad de ansatte legger vekt på resultater og effektivitet. Dette gjelder først og fremst egenskaper ved arbeidsoppgavene, men også de to andre faktorene. Imidlertid må vi være forsiktig med kausale tolkninger på dette området. Slik sett er dette et område hvor videre forskning kan være av stor betydning.

Resultatene og drøftingen her gjelder primært praksis. Samtidig kan resultatene for de jobberelaterte faktorene også være interessante med tanke på de øvrige analytiske nivåene, utforming av mål- og mål og resultatstyringssystemet og formål. De tre analytiske nivåene er nærmere omtalt i kapittel 2. En mulig forklaring på resultatene som gjelder de som primært jobber med budsjetter, handler nettopp om utformingen av mål- og resultatstyringssystemet. Ansatte som primært jobber med budsjettsaker, ser ut til å legge mindre vekt på resultater og samfunnsmessige effekter enn øvrige ansatte samtidig som de legger mer vekt på effektivitet. En mulig forklaring her er frikobling mellom arbeid med mål og resultatindikatorer på den ene siden og arbeidet med finansieringssiden i statsbudsjettet på den andre. Dersom dette er tilfelle, kan det forklare resultatene. Det innebærer da at de som jobber med budsjettrelaterte spørsmål primært jobber med den tallmessige siden, altså spørsmål om finansiering mens oppgavene knyttet til målformulering løses av andre medarbeidere. Dette handler da dels om utforming av mål- og resultatstyringssystemet. Gitt at forklaringen stemmer i noen grad, ser det ut til at mål- og resultatstyringssystemet er utformet på en slik måte at arbeid med mål og arbeid med ressursinnsatsen kan frikobles. Fenomenet frikobling er omtalt bredt i organisasjonslitteraturen og knyttes ofte til hvordan virksomheter håndtere eksterne forventninger, se for eksempel Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 220-223). Vi finner antydning til en slik frikobling i praksis. Det innebærer i så fall at mål- og resultatstyringssystemet kan

bidra til økt vekt på mål og resultater, men det er ingen automatikk i koblingen mot ressursinnsatsen. Effektivitetsbegrepet fanger nettopp opp denne sammenhengen. Det er viktig å understreke at designet i denne oppgaven på ingen måte tillater å trekke bastante konklusjoner her. Denne mulige forklaringen om frikobling bør heller betraktes som en hypotese som bør undersøkes i videre arbeider.

7.5 Betydningen av organisatoriske og kulturelle faktorer

I dette delkapitlet vil jeg drøfte de organisatoriske og kulturelle faktorene. Tabellen under viser operasjonaliseringen og de sentrale resultatene fra regresjonsmodellene for de disse faktorene. Betydningen av organisatoriske og kulturelle faktorer er også det tredje forskningsspørsmålet i denne oppgaven.

Teoretisk faktor	Variabel	Modell 1		Modell 2		
		B	Sig.	B	Sig.	
Organisatoriske og kulturelle faktorer	Nivå	0,057 (0,041)	0,166	0,043 (0,044)	0,336	
	Gjensidig tillit	0,057* (0,024)	0,020	0,050 (0,027)	0,058	
	Synet på mål- og resultatstyring	Viktigheten av resultatmåling og resultatoppfølging	0,046* (0,02)	0,026	0,030 (0,022)	0,180
		Viktigheten av målformulering/ målkongretisering	0,041 (0,022)	0,057	0,060* (0,024)	0,011
		Utforming av mål og resultatindikatorer skjer i samarbeid	0,069** (0,023)	0,003	0,027 (0,025)	0,270
		MRS er først og fremst et kontrollverktøy	-0,009 (0,018)	0,611	0,003 (0,019)	0,888
		MRS gir stor fleksibilitet og autonomi	-0,020 (0,021)	0,336	0,015 (0,023)	0,521
		MRS fremmer læring og forbedring	-0,008 (0,021)	0,706	0,076** (0,023)	0,001

Tabell 8: Regresjonsresultater for organisatoriske og kulturelle faktorer

* = signifikant på 95 % nivå, ** = signifikant på 99 % nivå, *** = signifikant på 99,9 % nivå

Avhengig variabel i modell 1 er spørsmål om i hvilken grad respondenten vektlegger samfunnsmessige konsekvenser, effekter og resultater. Avhengig variabel i modell 2 er spørsmål om i hvilken grad respondenten vektlegger kostnadseffektivitet og produktivitet i jobben.

I modell 1 (fokus på resultater) er det tre signifikante sammenhenger blant de organisatoriske og kulturelle faktorene. Dette gjelder gjensidig tillit mellom forvaltningsnivåene samt i hvilken grad resultatmåling fremstår som viktig og i hvilken grad mål og indikatorer utvikles i

samarbeid mellom overordnet og underordnet virksomhet. Ingen av disse effektene er spesielt sterke. I modell 2 (effektivitet) er to signifikante sammenhenger. For det første ser det ut til å ha en viss betydning at målformulering eller målkongretisering fremstår som viktig innenfor det feltet de ansatte jobber med. For det andre ser det ut til å ha betydning om mål- og resultatstyring oppfattes som et verktøy for læring og forbedring. Den siste effekten er relativt stor sammenlignet med øvrige effekter i modellen. Den standardiserte koeffisienten er i samme størrelsesorden som koeffisientene for de jobberelaterte faktorene. Forvaltningsnivå ser ikke ut til å ha betydning.

7.5.1 Betydningen av forvaltningsnivå

Den første av de organisatoriske og kulturelle faktorene er forvaltningsnivå. Denne har sitt utspring i prinsipal-agent teori. I vår sammenheng er departementene prinsipaler og de underliggende virksomhetene er agenter. Mål og resultatkrav fra departementene vil i en slik situasjon være et uttrykk for prinsipalens preferanser. Prinsipalens kontrollmekanisme overfor agentene vil da være rapportering og oppfølging av om mål og resultater nås. Dersom agentene i en viss utstrekning følger sine egne preferanser, kan vi vente at prinsipalen legger mer vekt på resultater og effektivitet enn det agentene gjør. Imidlertid handler mye av litteraturen først og fremst om agenter (Van Thiel & Yesilkagit, 2011). Det finnes i alle fall en studie av norsk sentralforvaltning som inkluderer både prinsipaler og agenter (Christensen & Lægneid, 2008). Denne undersøker imidlertid ikke forskjellen mellom disse to aktørgruppene. Jeg har derfor ikke formulert noen formell hypotese på dette punktet.

Forvaltningsnivå ser ikke ut til å ha betydning i noen av modellene. Variabelen er en dikotom variabel med verdien 1 for ansatte i departementer. Konkret innebærer dette at det å jobbe i et departement ikke ser ut til å ha noen betydning verken når det gjelder fokus på resultater eller effektivitet. Det kan være flere grunner til dette. For det første kan det være andre faktorer som moderer dette. En slik faktor er samarbeid om utforming av mål og resultatkrav. Dersom målene er et samarbeidsprodukt, kan disse fange opp en kombinasjon av prinsipalen og agentens preferanser. I så fall kan vi vente mindre forskjeller. Denne faktoren ser ut til å ha betydning i modell 1 (resultater), men ikke i modell 2 (effektivitet). En annen slik faktor er altruistisk motivasjon. Derom i alle fall agenten har sterk altruistisk motivasjon, kan dette stå i en viss motsetning til å ha sterkere egoistiske preferanser. Altruistisk motivasjon er den sterkeste effekten i begge modellene.

En annen mulig forklaring er at prinsipal-agent teori har svak forklaringskraft i vårt tilfelle. Prinsipal-agent teori kan anvendes på mange nivåer, både mellom virksomheter og internt i

virksomheter mellom ledere og ansatte. Mål- og resultatstyring gjelder først og fremst mellom virksomheter og det er da virksomhetene som er prinsipaler og agenter. Det kan derfor tenkes at prinsipal-agent relasjonen ikke er like relevant når respondentene er ansatte i disse virksomhetene. Med andre ord er det ikke gitt at prinsipal-agent relasjonen mellom virksomhetene har stor overføringsverdi til alle ansatte i de samme virksomhetene. Dette er i alle fall et teoretisk interessant poeng. Det er ikke det samme som at prinsipal-agent teori ikke er relevant innenfor mål- og resultatstyring. Samtidig kan relevansen være betinget av nivå. På virksomhetsnivå kan dette være svært relevant mens relevansens på individnivå kan være mer begrenset.

7.5.2 Gjensidig tillit

Den andre faktoren blant de organisatoriske og kulturelle er gjensidig tillit mellom virksomhetene. Det er viktig å understreke at vi her snakker om tillit på et organisatorisk nivå. Tillit som sådan kan finnes på flere nivåer og tillit kunne også vært en individuell faktor. Gitt at vi her snakker om tillit mellom virksomheter, er imidlertid det organisatoriske og kulturelle nivået det riktige. Tillit må her forstås som en del av organisasjonskulturen som kan påvirke de ansatte. Tema her er ikke tillit mellom enkeltindivider. Betydningen av gjensidig tillit er også knyttet til prinsipal-agent teori. Høy gjensidig tillit kan bøte på noen av utfordringene i prinsipal-agent relasjoner, blant annet mindre strategisk bruk av informasjon. Dette er også knyttet til et potensielt dilemma. På den ene siden er det kanskje mest behov for mål- og resultatstyring i situasjoner med lav tillit. På den andre siden kan det være enklere å få mål- og resultatstyring til å fungere i situasjoner med høy tillit. Dette kan innebære at høy gjensidig tillit bidrar til at ansatte legger mer vekt på resultater og effektivitet. Dette er formelt uttrykt i hypotese 5:

H5: Det er en positiv sammenheng mellom høy gjensidig tillit og i hvilken grad de ansatte legger vekt på resultater og effektivitet.

Resultatene i modell 1 (vekt på resultater) antyder en slik sammenheng, men koeffisienten er ikke spesielt stor. I modell 2 (effektivitet) er det imidlertid ingen signifikant sammenheng. Isolert sett kan dette tyde på at hypotesen delvis stemmer dersom vi avgrenser til resultater og samfunns effekter. Dette underbygger logikken om at mål- og resultatstyring kan fungere bedre i situasjoner med høy tillit enn med lav tillit. Det ser imidlertid ikke ut til at dette gjelder for effektivitet. Funnene her tyder da på at en slik effekt er avgrenset til hva forvaltningen skal oppnå og ikke gjelder når vi kobler dette sammen med finansieringssiden. Resultatene her kan stå i en viss motsetning til resultatene for forvaltningsnivå. Det handler da

om relevansen av prinsipal-agent teori. Jeg velger å drøfte dette mer samlet under drøftingen av forskningsspørsmål 3, se kapittel 7.5.4.

7.5.3 Synet på mål- og resultatstyring.

En tredje kulturell faktor handler om hvordan de ansatte oppfatter mål- og resultatstyring. Fryer et al. (2009, s. 480) peker på at en kultur hvor mål- og resultatstyring oppfattes som et verktøy for forbedring og ikke som et kontrollverktøy for å straffe dårlige prestasjoner, er en suksessfaktor for å få mål- og resultatstyring til å fungere. I tillegg kan det ha betydning hvorvidt resultatmåling eller arbeid med målformuleringer oppfattes som viktig. Dersom slike aktiviteter fremstår som lite viktig, kan dette redusere oppmerksomheten rundt resultater og kanskje også effektivitet. Et annet moment er hvorvidt mål og resultatindikatorer utarbeides i samarbeid mellom departement og direktorat. Her handler det først og fremst om i hvilken grad de ansatte oppfatter at det er slik. Det er en naturlig tilnærming gitt at ikke alle ansatte kan delta i dialogen mellom departement og direktorat. Dersom inntrykket i organisasjonen er at målene er et samarbeidsprosjekt, kan dette øke oppslutningen om dem og dermed skjerpe resultatfokuset. Slik sett henger dette også sammen med prinsipal-agent teori.

I hvilken grad resultatmålinger og målformulering eller konkretisering fremstår som viktig, er operasjonalisert gjennom to ulike variabler. Den første dekker da resultatmålinger og den andre arbeid med målformuleringer. For resultatmålinger ser det ut til å være en viss effekt i modell 1 som gjelder fokus på resultater. Derimot er det ingen slik effekt i modell 2 (effektivitet). For arbeid med målformuleringer er det motsatt. Her er det ingen effekt i modell 1 og en viss effekt i modell 2. Dette tegner slik sett et noe sammensatt bilde. I sum antyder dette at i hvilken grad sentrale elementer innen mål- og resultatstyring fremstår som viktig, har en viss betydning. Samtidig er det ikke et entydig bilde og noe svake effekter.

Når det gjelder samarbeid om mål og resultatindikatorer ser dette ut til å ha en viss effekt for fokus på resultater (modell 1) men ingen tilsvarende effekt for fokus på effektivitet (modell 2). En mulig forklaring er at arbeid med mål og indikatorer og budsjettarbeid til en viss grad er adskilte prosesser. Arbeid med mål og indikatorer skjer typisk gjennom dialog om tildelingsbrevet. Det er dette dokumentet som inneholder mål og indikatorer.

Tildelingsbrevene inneholder også oversikt over budsjettmidler. Samtidig er statsbudsjettprosessen mer sentralt styrt fra Finansdepartementet mens arbeidet med det tekstlige innholdet i det enkelte tildelingsbrev er overlatt til de ulike departementene. Dette åpner for en viss frikobling mellom arbeid med mål og arbeid med budsjetter.

Når det gjelder forståelsen av mål- og resultatstyringssystemet er det ingen signifikante sammenhenger i modell 1 (vekt på resultater) og bare en slik sammenheng i modell 2 (effektivitet). Det innebærer at i hvilken grad de ansatte oppfatter mål- og resultatstyring som et kontrollverktøy eller i hvilken grad mål- og resultatstyring gir fleksibilitet og autonomi, ikke ser ut til å ha noen særlig betydning. Derimot har det betydning om mål- og resultatstyring oppfattes å fremme læring og forbedring. Dette gjelder imidlertid bare for effektivitet og ikke for vekt på resultater og samfunnsmessige effekter. Sammenlignet med øvrige faktorer er denne sammenhengen relativt sterk. Den standardiserte koeffisienten er om lag på samme nivå som for de jobberelaterte faktorene. En mulig forklaring er at muligheter for læring er viktigere med tanke på effektivitet enn vekt på resultater som sådan. Forbedring av effektivitet krever innsikt i hva som virker og ikke og tilstrekkelig informasjon til å lære av dette og rom for å gjøre forbedringer (Behn, 2003). Innenfor denne gruppen av faktorer har jeg formulert to hypoteser:

H6: Det er en negativ sammenheng mellom det å oppfatte mål- og resultatstyring som et kontrollverktøy og det å legge vekt på resultater og effektivitet.

H7: Det er en positiv sammenheng mellom det å oppfatte mål- og resultatstyring som et verktøy for læring og det å legge vekt på resultater og effektivitet.

Resultatene her underbygger ikke hypotese 6 og denne må forkastes. Derimot er det en viss støtte for hypotese 7, men da bare når det gjelder effektivitet. Samtidig må vi være forsiktige med for sterke slutninger her. Spørsmållstillingen til respondentene er omfattende når det gjelder synet på mål- og resultatstyring. Spørsmålet ber respondentene om å ta stilling til mål- og resultatstyringssystemet i staten slik dette kommer til uttrykk i tildelingsbrevet og styringsdialogen. Det er ikke gitt at alle respondenter har et like godt forhold til verken mål- og resultatstyringssystemet som sådan eller styringsdialogen.

7.5.4 Forskningsspørsmål 3: Betydningen av organisatoriske og kulturelle faktorer

Det tredje forskningsspørsmålet handler om den samlede betydningen av de tre organisatoriske og kulturelle faktorene. Det ser ikke ut til at forvaltningsnivå har noen særlig betydning. Samtidig ser det ut til at gjensidig tillit har en viss betydning med bare for vekt på resultater og samfunnseffekter (modell 1). Disse to faktorene bør også ses i sammenheng siden begge har sitt utspring i prinsippal-agent teori. Som drøftet over kan fravær av resultater for forvaltningsnivå isolert sett peke i retning av at prinsippal-agent teori kan ha begrenset relevans. Samtidig er det vanskelig å gi resultatene for gjensidig tillit en meningsfull

forklaring dersom prinsipal-agent teori ikke har særlig relevans. En mulig forklaring som forener disse resultatene er at prinsipal-agent teori er relevant men har noe mindre forklaringskraft på individnivå enn på virksomhetsnivå. Samtidig reduseres en del av de negative sidene ved prinsipal-agent relasjoner av andre faktorer. Dette gjelder da blant annet gjensidig tillit, men også altruistisk motivasjon blant de ansatte. Også samarbeid om formulering av mål og resultatindikatorer kan avhjelpe negative effekter. En slik tolkning er forenlig med både det teoretiske grunnlaget og resultatene i undersøkelsen her. Det er samtidig et omfattende resonnement som kanskje først og fremst må forstås som en hypotese som bør undersøkes i videre studier.

Hvordan de ansatte oppfatter mål- og resultatstyringssystemer ser i liten grad ut til ha særlig betydning. Det eneste unntaket er læringsaspektet knyttet til effektivitet (modell 2). Også dette kan forstås i lys av diskusjonen om prinsipal-agent teori over.

Oppsummert ser det ut til at organisatoriske og kulturelle faktorer har noe mindre betydning enn individuelle og jobberelaterte faktorer. Det viktigste unntaket er kanskje sammenhengen mellom læringseffekt og fokus på effektivitet.

Dersom vi skal trekke dette tilbake til de øvrige analytiske nivåene, er det kanskje første og fremst to forhold som er interessante. De øvrige analytiske nivåene er da utforming av mål- og resultatstyringssystemet og formålet med mål- og resultatstyring. Disse er nærmere omtalt i kapittel 2. Det ene gjelder gjensidig tillit og at samarbeid om mål og resultatindikatorer ser ut til å ha en viss betydning i en av modellene. Det andre gjelder fravær av flere og tydeligere resultater for de organisatoriske og kulturelle faktorene. Betydningen av gjensidig tillit på virksomhetsnivå samt betydningen av samarbeid mellom forvaltningsnivåene i utforming av mål og resultatindikatorer kan bygge opp under analysen av det første forskningsspørsmålet. I drøftingen av forskningsspørsmål 1 var et av poengene at altruistisk motivasjon kanskje kan kompensere for noen av kontrollkonstandene normalt forbundet med prinsipal-agentrelasjoner. Dette kan ha en implikasjon for utformingen av mål- og resultatstyringssystemet, nemlig at kontrollaspektet ikke bør få for stor plass. Det samme kan gjelde for gjensidig tillit og samarbeid om mål. Begge disse faktorene ser ut til å ha betydning for i hvilken grad de ansatte legger vekt på resultater (modell 1). Sammenhengen gjelder imidlertid ikke for effektivitet (modell 2). Dette kan peke i retning av at det er enklere å få mål- og resultatstyring til å fungere der hvor det er et godt samarbeid og høy gjensidig tillit mellom virksomhetene. Også dette kan trekke i retning av at kontrollaspektet bør tones ned i utformingen av mål- og resultatstyringssystemet.

For det andre er det interessant at de organisatoriske og kulturelle faktorene ikke har større betydningen sammenlignet med de individuelle og de jobberelaterte. En mulig forklaring på dette er at utformingen av mål- og resultatstyringssystemet varierer mellom departementsområdene. Dette bygger i så fall opp under poenget fra det teoretiske bakteppet (kapittel 2) om at utformingen og beskrivelsen av mål- og resultatstyringssystemet i staten er noe overordnet og at mye dermed er overlatt til de enkelte departementene.

8 Oppgavens begrensninger

I dette kapittelet vil jeg kort gjøre rede for noen av de mer overordnede begrensningene i denne oppgaven. En slik begrensning følger av det å benytte sekundærdata. Dette er i seg selv et metodisk valg. Det er noen vesentlige fordeler med denne tilnærmingen. De viktigste er kanskje effektiv tilgang på data og ikke minst tilgang på data som det ville vært svært vanskelig å samle inn til en masteroppgave. Datasettet denne oppgaven bygger på inneholder data på tvers av hele sentralforvaltningen i Norge. Begrensningen som følger av dette gjelder da operasjonalisering. Operasjonalisering av relevante teoretiske faktorer må skje gjennom de variablene som er tilgjengelig i datamaterialet. Jeg har drøftet slike begrensninger mer konkret både i kapittelet om operasjonalisering og i drøftingen. En mulighet svakhet er at datamaterialet ikke eksplisitt fanger opp om målene er dekkende for det virksomhetene gjør. Dette ville være en mer kritisk svakhet dersom ambisjonen var å undersøke effekter av mål- og resultatstyring. Det er imidlertid ikke ambisjonen for denne oppgaven. Slik sett er dette en begrensning, men neppe så alvorlig at den går ut over validiteten.

En annen begrensning som også følger av de metodiske valgene er at oppgaven ikke fanger opp nyanser og detaljer i prosesser. Metoden er valgt for å kunne analysere problemstillingen og fange opp generelle mønstre. Slik sett bør metoden her være egnet for å svare på problemstillingen. Samtidig vil en del spørsmål som gjelder hvordan prosessene rundt mål- og resultatstyring fungerer forbli ubesvart i denne oppgaven. For å kunne analysere slike prosesser mer i dybden er det sannsynligvis nødvendig med kvalitative metoder i tillegg til eller i stedet for det metodiske opplegget i denne oppgaven. Å benytte slike metoder i stedet for de kvantitative som er benyttet her, ville vært en helt annen oppgave. Den viktigste grunnen til å ikke supplere den kvantitative undersøkelsen med kvalitative metoder, er omfanget av oppgaven. Den teoretiske modellen for denne oppgaven er omfattende og en grundig drøfting av denne krever mye plass. Det å skulle supplere drøftingen med kvalitative metoder, ville kunne gått på bekostning av dette.

En tredje mer overordnet begrensning ved denne oppgaven er at den ikke fanger opp eventuelle forskjeller mellom departementsområdene. Det kan tenkes at det er forskjeller mellom departementsområdene både når det gjelder kultur og prosesser knyttet til mål- og resultatstyring. Ikke minst kan det variere i hvilken grad det er enkelt å formulere gode, konkrete og dekkende mål. Vi kan i alle fall tenke oss at dette kan være enklere innenfor produksjonsrettede sektorer slik som samferdsel enn innenfor forsvarssektoren. Den viktigste begrunnelsen for å ikke undersøke dette er omfanget av oppgaven og særlig drøftingen. Regresjonsmodellene inneholder 20 variabler. Det å kontrollere for departementsområder ville nær doble dette og drøftingen ville blitt vesentlig mer omfattende. Det er derfor vanskelig å finne plass til en god og dekkende drøfting som også tar høyde for forskjeller mellom departementsområdene. Spørsmålene rundt dette forblir derfor ubesvart i denne oppgaven.

9 Oppsummering og videre studier

I denne oppgaven har jeg undersøkt følgende problemstilling: I hvilken grad vektlegger ansatte i sentralforvaltningen resultater og effektivitet i jobben og hvilke faktorer kan forklare variasjonen i dette? Det metodiske opplegget for å undersøke problemstillingen er en kvantitativ tverrsnittstudie basert på data fra sentraladministrasjonsundersøkelsen 2016. Problemstillingen er nærmere presisert gjennom tre forskningsspørsmål. De tre spørsmålene er hvilken betydning individuelle, jobbrelevante og organisatoriske og kulturelle faktorer har for problemstillingen. I tilknytning til forskningsspørsmålene, har jeg også formulert og testet 7 hypoteser.

Blant de 7 hypotesene er det 1 som har støtte i begge regresjonsmodellene, 5 som har støtte i en av modellene og 1 hypotese som ikke understøttes i noen av modellen. Hypotesen om understøttes av begge regresjonsmodellene er hypotesen om altruistisk motivasjon. Dette ser også ut til å være den variabelen som isolert sett har størst betydning. Hypotesen som ikke kan underbygges i noen av modellen, handler om i hvilken grad mål- og resultatstyring oppfattes som et kontrollverktøy. Hypotesene om betydningen av å være økonom, leder eller å ha omfattende kontakt med private bedrifter finner alle støtte i modell 2 som omhandler effektivitet. Det samme gjelder i hvilken grad mål- og resultatstyring oppfattes som et verktøy for læring. Den siste hypotesen gjelder betydningen av gjensidig tillit. Denne finner vi bare støtte for i modell 1 som gjelder resultater og samfunnseffekter.

Samlet sett ser de individuelle faktorene ut til å ha betydning for i hvilken grad de ansatte i sentralforvaltningen legger vekt på resultater og effektivitet. Det er først og fremst altruistisk motivasjon som har til dels stor betydning, men også utdanningsbakgrunn ser ut til å spille en rolle. Derimot ser ikke erfaring ut til å ha særlig betydning når vi samtidig kontrollerer for de øvrige faktorene. Her er det imidlertid et viktig forbehold som gjelder operasjonaslieringen. Operasjonaliseringen av erfaring er til dels noe grovmasket. Også de jobbrelevante faktorene ser ut til å ha betydning i vår sammenheng. Det gjelder da det å være leder, egenskaper ved arbeidsoppgavene og omfanget av kontakt med private bedrifter.

Sammenlignet med de individuelle og jobbrelevante faktorer, ser de organisatoriske og kulturelle faktorene ut til å ha noe mindre betydning. Forvaltningsnivå ser ikke ut til å ha betydning mens gjensidig tillit mellom forvaltningsnivåene har en viss betydning. De ansattes syn på eller oppfatning av mål- og resultatstyringssystemet ser ut til å ha mindre betydning med et mulig unntak for i hvilken grad mål- og resultatstyring legger til rette for læring. Første del av problemstillingen handler om i hvilken grad de ansatte legger vekt på resultater og effektivt. Dette er operasjonalisert gjennom to avhengige variabler. Begge er målt på likertskala med verdier fra 1 til 5. Når det gjelder spørsmål om resultater og samfunnsmessige effekter svarer de ansatte i gjennomsnitt 4,3 mens tilsvarende gjennomsnitt for effektivitet er 3,9. De ansatte legger således til dels stor vekt på resultater og noe mindre vekt på effektivitet. Det mer interessante delen av problemstillingen er kanskje hva som forklarer variasjon. Her er det altså først og fremst individuelle og jobbrelevante faktorer som gjør dette.

Vi kan derfor antyde at personalet i sentralforvaltningen i seg selv er viktig med sin utdanning og sin motivasjon. Faktorer knyttet til arbeidsoppgavene er også sentrale. Samtidig er det noe ulikt bilde for de to regresjonsmodellene i denne oppgaven. Dette kan ha en viss praktisk betydning. Det er ikke gitt at statsansatte oppfatter effektivitet og vekt på resultater som tett koblet eller to sider av samme sak. Ulike faktorer har ulike betydning for disse to størrelsene. I økonomireglementet og i DFØs omtale av mål- og resultatstyring er imidlertid resultatoppnåelse og effektivitet tett sammenkoblet.

Analysene i denne oppgaven dekker primært det praktiske nivået rundt mål- og resultatstyring. Imidlertid kan noen av funnene også ha betydning for utformingen av mål- og resultatstyringssystemet. Sett under ett kan resultatene i denne oppgaven tyde på at kontrollaspektet bør tones ned i utformingen av systemet. Det er først og fremst betydningen av altruistisk motivasjon samt betydningen av gjensidig tillit på virksomhetsnivå og samarbeid om mål og resultatindikatorer som støtter opp om et slikt resonnement. En praktisk

implikasjon kan være at læringsaspektet bør veie tyngre enn kontrollaspektet ved utforming av mål- og resultatstyringssystemet. Formålet med denne oppgaven er imidlertid ikke å undersøke utformingen av systemet, men heller enkelte sider ved praksis. Resonnementet her bør derfor betraktes som en hypotese for videre studier heller enn et resultat.

Denne oppgaven besvarer spørsmålene knyttet til problemstillingen. Samtidig avdekker drøftingen andre relaterte spørsmål som står igjen ubesvart og som derfor bør undersøkes gjennom videre studier. For det første kan det være viktig å undersøke forskjeller mellom departementsområder. Dette faller dessverre utenfor omfanget av denne oppgaven, men kan gi innsikt i viktige nyanser. For det andre spørsmålet om hvordan prosessene rundt mål- og resultatstyring fungerer mer i detalj. Dette krever andre metoder enn de som er benyttet her, men slike studier kan gi oss mer inngående kunnskap om hvordan mål- og indikatorer blir formulert, hvordan de følges opp og hvordan dette ses i sammenheng med finansieringssiden.

Litteratur

- Ajzen, Icek. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational behavior and human decision processes*, 50(2), 179-211.
- Arnaboldi, Michela, Lapsley, Irvine & Steccolini, Ileana. (2015). Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge. *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1-22. <https://doi.org/10.1111/faam.12049>
- Askim, Jostein, Johnsen, Åge & Christophersen, Knut-Andreas. (2007). Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiences from Norwegian municipal benchmarking networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 297-320.
- Behn, Robert D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00322>
- Bolman, Lee G. & Deal, Terrence E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse : struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler* (5. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Boyne, George A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394. <https://doi.org/10.1093/jpart/mug027>
- Brignall, Stan & Modell, Sven. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management Accounting Research*, 11(3), 281-306. <https://doi.org/10.1006/mare.2000.0136>
- Busch, Tor. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforl.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Læg Reid, Per & Aars, Jacob. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Læg Reid, Ole Martin & Læg Reid, Per. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter? *Policy and Society*, 38(2), 237-254. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1584147>
- Christensen, Tom & Læg Reid, Per. (2008). NPM and beyond — structure, culture and demography. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), 7-23. <https://doi.org/10.1177/0020852307085730>
- DFØ. (2010). *Veileder - resultatmåling, mål og resultatstyring i staten*. DFØ.
- DFØ. (2019). Hva er mål- og resultatstyring? Hentet 4.1 2020 fra <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>

- Dimitrijevska-Markoski, Tamara & French, P. Edward. (2019). Determinants of Public Administrators' Use of Performance Information: Evidence from Local Governments in Florida. *Public Administration Review*, 79(5), 699-709.
<https://doi.org/10.1111/puar.13036>
- Fallan, Lars & Pettersen, Inger Johanne. (2016). *Bedriftsøkonomiske atferdsteorier : endrede perspektiver på atferd, koordinering og organisering*. Bergen: Fagbokforl.
- Finansdepartementet. (2015). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. (Økonomireglementet)*.
- Fryer, Karen, Antony, Jiju & Ogden, Susan. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498.
<https://doi.org/10.1108/09513550910982850>
- Funck, Elin & Karlsson, Tom. (2019). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability And Management*. <https://doi.org/10.1111/faam.12214>
- Head, Brian W & Alford, John. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (2. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Johanson, Jan-Erik, Johnsen, Åge, Pekkola, Elias & Reid, Stephen Affleck. (2019). Strategic Management in Finnish and Norwegian Government Agencies. *Administrative Sciences*, 9(4), 80.
- Johansson, Tobias & Siverbo, Sven. (2009). Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: A multi-theoretical study using data from Sweden. *Financial Accountability & Management*, 25(2), 197-224.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2009.00474.x>
- Johnsen, Åge. (2005). What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? *Public Money & Management*, 25(1), 9-17. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00445.x>
- Johnsen, Åge. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor : konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforl.
- Johnsen, Åge. (2014). En strategisk offentlig sektor. I Åge Johnsen (Red.), *En strategisk offentlig sektor* (s. 13-36). Bergen: Fagbokforlaget.

- Johnsen, Åge & Larsen, Anna Charlotte. (2015). Mål- og resultatstyring i norske kommuner ; virkninger for produktivitet og effektivitet? *Nordiske organisasjonsstudier*, 17(1), 31-61.
- Læg Reid, Per, Roness, Paul G. & Rubecksen, Kristin. (2006). Performance Management in Practice: the Norwegian Way. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 251-270. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2006.00402.x>
- Moses, Jonathon W. & Knutsen, Torbjørn L. (2012). *Ways of knowing : competing methodologies in social and political research* (2nd ed. utg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Moynihan, Donald P. & Pandey, Sanjay K. (2010). The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 849-866. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq004>
- NSD. (2016). Om sentraladministrasjonsundersøkelsene 2016. Hentet 29.09 2019 fra <https://nsd.no/polsys/forvaltning/sentraladm2016.html>
- O' Flynn, Janine. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00532.x>
- Opstad, Leiv. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Pandey, Sanjay K, Wright, Bradley E & Moynihan, Donald P. (2008). Public service motivation and interpersonal citizenship behavior in public organizations: Testing a preliminary model. *International public management journal*, 11(1), 89-108.
- Ringdal, Kristen. (2018). *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Røiseland, Asbjørn & Vabo, Signy Irene. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Scott, W. Richard. (2014). *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities* (4. utg.). Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Van Thiel, Sandra & Yesilkagit, Kutsal. (2011). Good neighbours or distant friends? Trust between Dutch ministries and their executive agencies. *Public Management Review*, 13(6), 783-802.

Vedlegg 1 – Gjennomsnitt og spredning for utvalgene

Kategori	Variabel	Hele utvalget			Modell 1 (N=1361)		Modell 2 (N=1366)	
		Gj. snitt	Stand av.	N	Gj. snitt	Stand av.	Gj. snitt	Stand av.
Avhengig variabel	Vektlegger hensynet til samfunnsmessige konsekvenser, resultat og effekter	4,32	0,837	3476	4,41	0,752		
	Vektlegger kostnadseffektivitet, produktivitet	3,94	0,869	3497			4,03	0,791
Individuelle faktorer	Erfaring	11,36	8,853	2452	11,5 ₃	8,686	11,54	8,682
	Erfaring fra privat sektor	0,22	0,412	2675	0,21	0,405	0,21	0,406
	Jurist	0,18	0,382	2731	0,16	0,368	0,16	0,369
	Økonom	0,16	0,367	2731	0,16	0,369	0,16	0,368
	Statsviter	0,14	0,346	2731	0,14	0,352	0,14	0,351
	Altruistisk motivasjon	4,46	0,694	3358	4,50	0,651	4,50	0,649
Jobbrelaterte faktorer	Leder	0,16	0,362	4244	0,22	0,413	0,22	0,413
	Arbeidsoppgaver HR	0,08	0,272	3966	0,07	0,263	0,07	0,263
	Arbeidsoppgaver budsjett	0,04	0,194	3966	0,05	0,219	0,05	0,219
	Arbeidsoppgaver resultatrapportering	0,02	0,122	3966	0,02	0,137	0,02	0,134
	Omfang av kontakt med private bedrifter	2,11	0,919	3122	2,15	0,929	2,15	0,927
Organisatoriske og kulturelle faktorer	Jobber i departement	0,54	0,498	4285	0,57	0,495	0,57	0,495
	Gjensidig tillit	4,03	0,806	2588	4,01	0,825	4,01	0,823
	Viktigheten av resultatmåling og resultatoppfølging	3,16	1,15	2366	3,27	1,088	3,27	1,085
	Viktigheten av målformulering/målkongretisering	3,46	1,101	2401	3,60	1,053	3,60	1,052
	Utforming av mål og resultatindikatorer skjer i samarbeid	4,1	0,946	2168	4,13	0,930	4,13	0,930
	MRS er først og fremst et kontrollverktøy	3,47	1,05	2199	3,47	1,047	3,47	1,046
	MRS gir stor fleksibilitet og autonomi	3,11	1,029	2112	3,11	1,039	3,11	1,039
	MRS fremmer læring og forbedring	2,99	1,061	2073	3,02	1,055	3,02	1,054

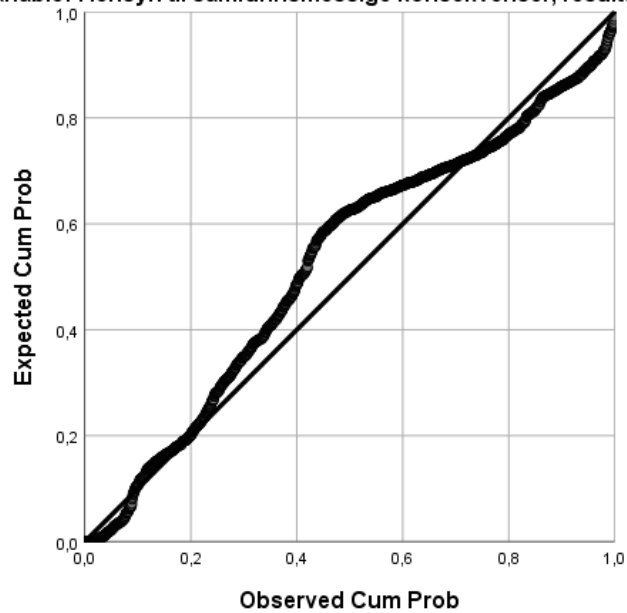
Vedlegg 2 – Standardiserte regresjonskoeffisienter

Kategori	Variabel	Modell 1		Modell 2	
		Beta	Sig.	Beta	Sig.
Individuelle faktorer	Nåværende virksomhet	0,015	0,541	-0,013	0,608
	Erfaring fra det private	0,018	0,484	0,029	0,276
	Jurist	0,026	0,328	-0,013	0,622
	Økonom	0,033	0,213	0,066	0,017
	Statsviter	0,005	0,843	-0,054	0,047
	Mulighet for å gjøre noe nyttig for samfunnet	0,372	0,000	0,173	0,000
Jobbrelaterte faktorer	Leder	-0,027	0,286	0,070	0,008
	HR	-0,034	0,175	0,110	0,000
	Budsjett	-0,073	0,005	0,086	0,001
	Resultatrapportering	-0,008	0,737	0,006	0,801
	Private bedrifter	0,052	0,051	0,129	0,000
Organisatoriske og kulturelle faktorer	Forvaltningsnivå	0,037	0,166	0,027	0,336
	Hvordan vil du karakterisere det gjensidige tillitsnivået mellom eget departement og underliggende etater og virksomheter på ditt saksområde?	0,062	0,020	0,052	0,058
	Evaluerings/ resultatmåling, nye kontroll- og rapporteringsrutiner, resultatoppfølging	0,066	0,026	0,041	0,180
	Målformulering/målkonkretisering	0,058	0,057	0,080	0,011
	Utforming av mål og resultatindikatorer skjer i samarbeid mellom overordnede og underordnede myndigheter	0,085	0,003	0,032	0,270
	Det er først og fremst et kontroll- og styringsverktøy for overordnet myndighet	-0,013	0,611	0,004	0,888
	Det gir stor fleksibilitet og autonomi til underliggende organer	-0,028	0,336	0,019	0,521
Det fremmer læring og forbedring i forvaltningen	-0,011	0,706	0,102	0,001	

* Avhengig variabel i modell 1 er spørsmål om i hvilken grad respondenten vektlegger samfunnsmessige konsekvenser, effekter og resultater. Avhengig variabel i modell 2 er spørsmål om i hvilken grad respondenten vektlegger kostnadseffektivitet og produktivitet i jobben.

Vedlegg 3 – Residual- og regresjonsplott

Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual
Dependent Variable: Hensyn til samfunnsmessige konsekvenser, resultat og effekter



Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual
Dependent Variable: Kostnadseffektivitet, produktivitet

